



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Virksomhedernes sociale ansvar - fra offentlig politik til virksomhedspolitik

Bredgaard, Thomas

Publication date:
2004

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Bredgaard, T. (2004). *Virksomhedernes sociale ansvar - fra offentlig politik til virksomhedspolitik*. Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Thomas Bredgaard

**Virksomhedernes sociale ansvar
– fra offentlig politik til virksomhedspolitik**

Ph.d.-afhandling, Juli 2004

Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning &
Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA),
Aalborg Universitet

Indholdsfortegnelse

Figur- og tabelfortegnelse	5
Forord	6
Del 1. Problemstillinger og undersøgelsesdesign	7
Kapitel 1. Virksomhedernes sociale ansvar fra offentlig politik til virksomhedspolitik .	13
1.1. Virksomhedernes sociale ansvar som politisk program	16
1.2. Undersøgelsesspørgsmål og relevansen af at beskæftige sig med virksomhedernes sociale ansvar	28
1.3 Afhandlingens tre undersøgelsesfelter	36
1.4. Begrebsforståelser og tilgang til studiet af den politiske proces	49
1.5. Undersøgelsens afgrænsninger og begrænsninger	59
1.6. En caseanalyse af arbejdsmarkedspolitiske policy- og styringsprocesser	63
Del 2. Analytisk tilgang til studiet af offentlig politik og virksomhedspolitik	67
Kapitel 2. Policyanalytisk ramme	71
2.1. Politikformulering	79
2.1.1. Problemstrukturering	79
2.1.2. Politikdesign	84
2.2. Beslutningsprocessen	96
2.2.1. Konflikt- og forhandlingsmodel	100
2.3. Implementeringsforståelser	107
2.3.1. Konflikt og tvetydighed	113
2.4. Opsamling	118
Kapitel 3. Virksomhederne som politiske aktører	121
3.1. Virksomhedernes samfundsmæssige betydning	123
3.1.1. Virksomhedernes privilegerede position i de politiske beslutningsprocesser?	124
3.2. En kritik af den neo-klassiske virksomhedsforståelse	132
3.3. Virksomhedernes sociale ansvar og danske forudsætninger	140
3.3.1. Definitioner af virksomhedernes social ansvar	144
3.3.2. Statens komplementære roller	150
3.3.3. Kritikken af virksomhedernes sociale ansvar	152
3.4. Stakeholdertilgangen	155
3.5. Opsamling	158
Kapitel 4. Policyinstrumenter og virksomhedsinteresser	161
4.1. Fra markedsøkonomi over blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi?	162
4.2. Sammenkobling af styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser	168
4.2.1. Policyadoption og kobling	168
4.2.2. Instrumentelle koblinger	173
4.3. Opsamling	179

Del 3. Analyse af virksomhedernes sociale ansvar fra offentlig politik til virksomhedspolitik	181
Kapitel 5. Dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori	185
5.1. Social- og arbejdsmarkedspolitisk baggrund	186
5.2. Virksomhedspolitisk baggrund	195
5.3. Hvorfra kom inspirationen?	200
5.4. Problemdefinitioner: Hvis virksomhedernes sociale ansvar var svaret, hvad var så spørgsmålet?.....	206
5.5. Opsamling og den tidlige policyteori	217
5.5.1. Frivillighedens 'fortræffeligheder'	224
Kapitel 6. Beslutningsprocessen og den senere policyteori	231
6.1. Inddragelse af 'berørte parter' i beslutningsprocesserne omkring det rummelige arbejdsmarked	233
6.2. En caseanalyse af forhandlingsprocessen om det rummelige arbejdsmarked.....	236
6.3. Konvergens og divergens i aktørorienteringer og –strategier	250
6.4. Policyudviklingen.....	261
6.5. Politikprogrammets fortsatte relevans.....	269
6.6. Opsamling og den senere policyteori	276
Kapitel 7. Policyadoption: Karakter og omfang af virksomhedernes sociale ansvar	281
7.1. Eksisterende undersøgelser af virksomhedernes sociale ansvar	284
7.2. Resultaterne af virksomhedsundersøgelsen	292
7.2.1. Moderne og traditionelle virksomheder	303
7.2.2. Flexibilitetsformer og rummelighed	308
7.2.3. Eksterne samarbejdsrelationer.....	311
7.2.4. Interne samarbejdsrelationer	315
7.3. Opsamling	320
Kapitel 8. Konklusioner	325
8.1. Analytiske koblinger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik	328
8.2. Operationelle koblinger mellem politikprogrammet og virksomhedernes sociale ansvar.....	334
8.3. Policyanbefalinger.....	351
Resume	355
Summary	363
Appendiks 1. Væsentlige begivenheder i udviklingen af virksomhedernes sociale ansvar og det rummelige arbejdsmarked som offentlig politik.....	371
Appendiks 2. Dataindsamlingsmetoder.....	373
Appendiks 3 Ledelsesspørgeskema.....	381
Litteratur.....	394

Figur- og tabelfortegnelse

Figur 1.1. Standardforståelsen af virksomhedernes sociale ansvar.....	19
Figur 1.2. Traditionel aktiveringspolitik i forhold til virksomhedernes sociale ansvar.....	30
Figur 1.3. Policycyklus for virksomhedernes sociale ansvar.....	36
Figur 1.4. Analytisk model for undersøgelsen.....	46
Figur 1.5. Organisatorisk handlekraft.....	57
Figur 1.6. Afhandlingens fokusområder og fravalg.....	62
 Figur 2.1. Typer af politikprogrammer og policyinstrumenter.....	88
Figur 2.2. Konflikt-tvetydighedsmodellen for politikimplementering.....	114
 Figur 3.1. Typologi over tilgange til virksomhedernes sociale ansvar.....	142
 Figur 4.1. Policyteori fra design til effekt, illustreret ved et overtalelsesprogram.....	171
Figur 4.2. Sammenkobling af programtyper og virksomhedsinteresser.....	177
 Figur 5.1. Problemforståelser som leder frem til politikken om virksomhedernes sociale ansvar.....	210
Figur 5.2. Frivillighedens 'fortræffeligheder'.....	226
 Figur 6.1. Divergens og konvergens i aktørorienteringer og aktørstrategier i forhold til det rummelige arbejdsmarked som offentlig politik.....	258
Figur 6.2. Begrebs- og policyudviklingen.....	262
 Tabel 7.1. Ledelsesbesvarelser om internt og eksternt socialt ansvar (%).....	294
Tabel 7.2. Medarbejderbesvarelser om arbejdsfastholdelse (%).....	296
Tabel 7.3. Medarbejderbesvarelser om afvikling af arbejdskraft (%).....	297
Tabel 7.4. Rummelighedsindeks (%).....	299
Tabel 7.5. Virksomhedsstørrelse og rummelighed (%).....	302
Tabel 7.6. Procentdel 'uofficielle' skånejobs i forhold til samlet antal medarbejdere, fordelt på virksomhedsstørrelse.....	303
Tabel 7.7. Virksomhedernes udviklingsgrad og rummelighed (%).....	307
Tabel 7.8. Anvendelse af fleksibilitetsformer og karakteren af det sociale ansvar.....	310
Tabel 7.9. Eksterne samarbejdsrelationer og rummelighedsindeks.....	312
Tabel 7.10 Udviklet tættere samarbejde med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder i forhold til virksomhedernes rummelighed (%).....	313
Tabel 7.11. Samarbejdsformer og rummelighed.....	317
Tabel 7.12. Rummelighedsindeks og indeks for omfanget af samarbejde med medarbejdere i forbindelse med interne organisationsændringer (%).....	318

Forord

Imellem denne afhandlings forside og bagside vil der stå ikke så lidt om hvorfor og hvordan private virksomheder adopterer offentlig politik, hvordan offentlig politik kan kobles med virksomhedspolitik, og under hvilke omstændigheder det er muligt for det offentlige, at anspore private virksomheder til at påtage sig større socialt ansvar. Det skal ikke gengives her. I stedet vil jeg benytte lejligheden til at takke nogle af de mange personer, der har medvirket til at gøre det muligt, at fylde indhold mellem forsiden og bagsiden.

En stor tak for gode råd og vejledning – ikke mindst et godt venskab – til Professor Henning Jørgensen, som har været vejleder på afhandlingen – og selv fandt vejen til Bruxelles undervejs i forløbet. Også en stor tak til Lektor Peter Nielsen, CARMA, som har stillet spørgeskemadata til rådighed for analyserne i kapitel 7, og til de øvrige kolleger på CARMA, som gør det værd at tage på arbejde hver morgen.

Desuden en tak til Professor Günther Schmid og kollegerne på Wissenschaftszentrum i Berlin, hvor jeg tilbragte efteråret 2002 på et yderst interessant og lærerigt studieophold.

Endelig skal rettes en tak til undersøgelsens respondenter, der beredvilligt lod sig interviewe til denne afhandling, og alle har medvirket til at opfinde eller udvikle den offentlige politik om virksomhedernes sociale ansvar.

Thomas Bredgaard

Aalborg, Juni 2004

Aalborg Universitet

Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning &

Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA)

Fibigerstræde 1, 9220 Aalborg Ø.

thomas@socsci.aau.dk

www.socsci.aau.dk/~thomas

Del 1. Problemstillinger og undersøgelsesdesign

Virksomhedernes sociale ansvar (VSA) er siden Socialministeriet påbegyndte diskussionerne heraf i 1994 med kampagnen 'Det angår os alle' blevet den officielle danske betegnelse for en mangfoldighed af politisk og socialt motiverede initiativer for at modvirke tendenser til udstødning fra det ordinære arbejdsmarked og for at fremme integrationen af personer på kanten af eller udenfor arbejdsmarkedet (jf. Rosdahl 2001; Bredgaard 2003, 2004a; Torfing 2004). Dengang som nu er der en betydelig andel 'arbejdsmarkedsparate' blandt gruppen af modtagere af overførselsindkomster, som ville ønske, at påtage sig et ordinært arbejde eller arbejde på særlige vilkår, hvis der enten var 'brug for alle' eller 'plads til alle' på arbejdsmarkedet. Dette synes imidlertid ikke at være tilfældet. Som politisk program er VSA derfor på den ene side et forsøg på at modvirke marginaliseringen fra arbejdsmarkedet og skabe et mere inkluderende arbejdsmarked. Samtidig udstøder virksomhederne, både offentlige og private, hvert år flere tusinde medarbejdere, som af den ene eller anden grund ikke kan leve op til produktivitets- og effektivitetsforventningerne på arbejdspladserne. VSA er på den anden side et forsøg på at dæmme op for denne udstødning ved at anspore virksomhederne til forebyggende indsatser og til at fastholde udstødningstruede medarbejdere. VSA er dermed både en udbudsstrategi, fokuseret på at aktivere den 'latente' arbejdskraftreserve, men nok så væsentligt, og faktisk et nybrud i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik, også en efterspørgselsstrategi rettet mod virksomhedernes holdninger til og adfærd overfor personer i og udenfor beskæftigelse. **Et af de grundlæggende spørgsmål i afhandlingen er, under hvilke omstændigheder det kan lykkes det offentlige at anspore virksomhederne til at påtage sig et større socialt ansvar.** En grundlæggende forudsætning for det politiske program er nemlig, at arbejdsgiverne og arbejdsmarkedets parter frivilligt medvirker til at øge arbejdsmarkedets rummelighed, med andre ord, at det sociale ansvar søges befordret ikke beordret.

Med det politiske program om VSA søges virksomhederne ansporet til at internalisere de sociale, personlige og økonomiske omkostninger ved et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked fremfor at eksternalisere ansvaret for arbejdsløshed og arbejdspladsudstødning til de offentlige myndigheder. Denne grundide er den væsentligste nyskabelse ved VSA som social- og arbejdsmarkedspolitisk ide og program. At VSA gøres til et offentligt, politisk anliggende, hvor staten tilskynder, motiverer og adfærdsregulerer virksomhederne til at påtage sig et større socialt ansvar er også et nybrud i internationalt perspektiv, idet VSA i udlandet (eller

Corporate Social Responsibility – CSR, som det betegnes) langt oftere er en virksomhedsdrevet proces, hvor staten og de offentlige myndigheder spiller en mere tilbagetrukket og passiv rolle (jf. Bredgaard 2004a, 2004b).

I en dansk sammenhæng indebærer VSA en ny samfundsmæssig rolle for virksomhederne, hvor de bevidst og systematisk arbejder med at forebygge udstødning, fastholde medarbejdere i risiko for udstødning samt integrere arbejdsløse og inaktive, og dermed kommer til at indtage en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik rolle. De offentlige myndigheders rolle ændres ligeledes, men ikke nødvendigvis i entydig retning. På den ene side, medfører VSA på det principielle plan et øget fokus på arbejdsmarkedets efterspørgselsside, det vil sige de negative samfundsmæssige konsekvenser af holdninger og adfærd på virksomhederne, som i en eller anden udstrækning søges reguleret og ændret. På den anden side har programmagerne¹ fra starten kraftigt understreget, at virksomhedernes frivillige medvirken er nøglen til implementeringssucces, hvorfor det kan være vanskeligt at hævde, at traditionen for politisk ikke-intervention på arbejdsmarkedets efterspørgselsside er blevet knægtet i praksis. Det offentliges rolle har navnlig været fokuseret omkring 'bløde' styringsinstrumenter (f.eks. kampagner, puljemidler, løntilskudsordninger, etablering af rådgivende netværk) som ikke umiddelbart pålægger virksomhederne adfærdstryk eller sanktioner ved manglende efterlevelse af politiske målsætninger. De offentliges myndigheders rolle bliver altså at fastlægge de overordnede rammer, hvorunder virksomhederne af egen kraft vil finde det hensigtsmæssigt at påtage sig et socialt ansvar. En væsentlig forudsætning for det politiske program er således, at virksomhederne overtales, tilskyndes og hjælpes, men ikke tvinges eller forpligtes til at tage et socialt ansvar.

Analytisk rejser dette spørgsmål om, hvordan og under hvilke omstændigheder det er muligt for det offentlige at holdningspåvirke og adfærdsregulere private virksomheder, der værner om deres adfærdsautonomi og økonomiske interesser. Altså spørgsmålet om hvordan offentlig politik kan knyttes sammen med virksomhedsadfærd og virksomhedsinteresser. Det er set fra en offentlig synsvinkel spørgsmålet om, hvordan offentlig politik bliver afleveret og brugt af private virksomheder. Og set fra en virksomhedsvinkel spørgsmålet om, hvordan og under hvilke omstændigheder

¹ Ved programmagerne forstås ikke blot embedsmænd og politikere i og omkring social- og arbejdsministeriet men ligeledes centralt placerede repræsentanter for fagbevægelse, arbejdsgivere, kommunerne mv. som i overensstemmelse med den danske tradition for inddragelse af 'berørte parter' i de politiske beslutningsprocesser har sat afgørende fingertryk på udformningen af programmet om VSA.

virksomhederne vil tilegne sig og adoptere offentlig politik. Disse spørgsmål er traditionelt enten ikke er blevet underlagt megen systematisk forskning eller blevet besvaret afkræftende (jf. Dahl 1959; Cyert og March 1963; Preston og Post 1975; Lindblom 1977; Hernes 1978; Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1983; Jørgensen m.fl. 1990; Ayres og Braithwaite 1992). Problemstillingen vil i afhandlingen blive belyst ved at analysere virksomhedernes sociale ansvar (VSA) og det rummelige arbejdsmarked (DRAM) som case og som et politisk program. Program-kategorien bliver væsentlig og tolkes her ind i en policyanalytisk ramme (jf. Lasswell 1951; Parsons 1995). Genstandsfelt for analyserne er de indbyrdes forventninger og relationer mellem virksomhederne og det offentlige, som det politiske program indebærer. Altså, om det er muligt at binde private virksomheder til arbejdsmarkeds- og socialpolitiske målsætninger, og hvordan det politiske program er initieret, konstrueret og implementeret. I den forstand er VSA og DRAM en case af arbejdsmarkeds- og socialpolitiske policy- og styringsprocesser, der formodes at kunne sige noget mere generelt om relationen mellem politiske styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser (jf. afsnit 1.6. om casebegrebets anvendelse).

At det således er interessant, at beskæftige sig med VSA og DRAM i denne sammenhæng, skyldes for det første, at det politiske program opererer på grænsen mellem staten og markedet og gennem offentlig politik søger at ændre virksomhedsadfærd. Stat og marked, eller offentlige og private aktører, betragtes traditionelt som adskilte, konkurrerende eller modsætningsfyldte domæner. Der argumenteres i denne afhandling for at vi i stedet må forstå offentlige og private aktører som interdependente (jf. Preston og Post 1975; Hernes 1978; Jørgensen 1990; Christiansen 1993). Myndighederne er afhængige af virksomhederne til at realisere en række politikmål, som vanskeligt kan reguleres uden virksomhedernes positive medvirken, og virksomhederne er omvendt afhængige af myndighedsregulering og søger at påvirke politiske beslutningsprocesser. Det vil at sige, at det analytisk er muligt at binde politiske målsætninger til virksomhedsadfærd og virksomhedsinteresser; men at vi mangler viden om, hvordan og under hvilke omstændigheder. Fra et arbejdsmarkeds- og socialpolitisk perspektiv er den anden grund til at VSA og DRAM er interessante at beskæftige sig med, at såfremt det er muligt at binde virksomhedernes interesser og adfærd til politiske målsætninger, vil det udgøre et afgørende brud med traditionerne i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik, der i overvejende grad har været fokuseret på arbejdsmarkedets udbudsside (offentligt forsørgede, arbejdsløse og beskæftigede), og i ringe udstrækning har inddraget virksomhederne i ledighedsbekæmpelsen og finansieringen af offentlige forsørgelsesydelse

(jf. Hansen m.fl. 1997; Jørgensen m.fl. 1999; Jørgensen 2002a). Virksomhederne gøres dermed til aktive social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører.

I **afhandlingens første del** (kapitel 1) uddybes disse problemstillinger, og undersøgelsens design og undersøgelsesfelter, herunder relevansen af at beskæftige sig med VSA og DRAM. Indledningsvist præciseres forskellen mellem begreberne VSA og DRAM og der argumenteres for, at de begge tilhører det samme politiske program, som søges karakteriseret (afsnit 1.1). Dernæst udfoldes undersøgelsens overordnede analytiske spørgsmål og relevansen af at beskæftige sig med VSA i et social- og arbejdsmarkedspolitisk styringsperspektiv såvel som et mere analytisk styringsperspektiv (afsnit 1.2). Herefter følger en nærmere specificering af afhandlingens konkrete undersøgelsesfelter, herunder hvordan afhandlingen adskiller sig fra eksisterende undersøgelser og forskning (afsnit 1.3). Dernæst præciseres dels nogle af undersøgelsens nøglebegreber (som politik, politisk program, policyteorier, policy læring og interesser) dels den anvendte tilgang til studiet af offentlig politik (afsnit 1.4). Dette gør det også muligt at præcisere hvad undersøgelsen ikke er, altså hvilke afgrænsninger og begrænsninger undersøgelsen indeholder (afsnit 1.5). Afslutningsvist diskuteres i forlængelse heraf, hvordan det politiske program om VSA er en case på arbejdsmarkedspolitiske styrings- og policyprocesser, og hvordan casebegrebet anvendes i undersøgelsen (afsnit 1.6).

I **afhandlingens anden del** (kapitel 2-4) oparbejdes en analytisk forståelses- og forklaringshorisont overfor politiske programmer, der befinder sig på grænsen mellem staten og markedet og forudsætter 'partnerskab' mellem offentlige og private aktører. En væsentlig ambition er at skabe en mere sammenhængende og systematisk forståelse af virksomhedernes adoption af offentlig politik. Årsagen hertil er at der i den samfundsvidenskabelige litteratur næppe i øjeblikket eksisterer en adækvat og fuldt udviklet tilgang eller teori for studiet af samspillet mellem offentlige og private aktører. Der må i stedet sammenstykkes et analytisk begrebsapparat ud fra relevante bidrag, som især er at finde i den politologiske, policyanalytiske, organisationsteoretiske og økonomiske litteratur (jf. Lasswell 1951; Cyert og March 1963; Preston og Post 1975; Dahl og Lindblom 1976; Ackerman og Bauer 1976; Lindblom 1977; Freeman 1984; Jørgensen 1990; Ayres og Braithwaite 1992; Frederick 1994; Carroll 1979, 1999). Hensigten er at belyse en relativ blind vinkel i mainstream litteraturen, nemlig spørgsmålet om under hvilke betingelser private virksomheder tilegner sig offentlig politik. I kapitel 2 diskuteres derfor bidrag fra den politologiske og policyanalytiske litteratur

med særlig henblik på dagsordensfastsættelse, beslutningsprocesser og implementeringsprocesser ud fra den betragtning, at politikprogrammer udformes på baggrund af bestemte forventninger og forståelser omkring virksomhedernes samspil og modspil. I kapitel 3 opstilles et alternativ til den dominerende neoklassiske økonomiske virksomhedsforståelse, der betragter virksomheder som rationelle aktører, som udelukkende søger kortsigtet profitmaksimering (jf. Friedman 1962, 1970). Virksomhederne må i stedet forstås som politiske aktører og som havende andre interesser og funktioner end kortsigtet profitmaksimering (jf. Dahl 1959; Cyert og March 1963; Epstein 1969; Lindblom 1977; Vogel 1996; Christiansen 1993; Brunsson 2002). Virksomhederne og erhvervslivet optræder som politiske aktører i det øjeblik, de tilegner sig offentlig politik eller søger at påvirke de politiske beslutningsprocesser. Politiske beslutningstagere vil samtidig forsøge at anticipere erhvervslivet reaktioner og tager hensyn hertil i politikformuleringen, hvilket formentlig betyder, at beslutningstagere er tilbageholdende med at påtvinge erhvervslivet uønsket regulering og sanktioner og i stedet søger at anvende mere positivt motiverende og bløde styringsinstrumenter (jf. Lindblom 1977; Schneider og Ingram 1993). Fra et virksomhedsperspektiv bliver offentlig politik dermed muligvis andet og mere end 'bebyrdende regulering' eller 'lige gyldige forstyrrelser' af den privatkapitalistiske dynamik. I kapitel 4 etableres en analytisk model for studiet af instrumentelle koblinger mellem politikinstrumenter og virksomhedsinteresser, der blandt andet kan medvirke til at forstå hvorfor nogle virksomheder påtager sig et socialt ansvar, imens andre undlader. Modellen vurderes samtidig at kunne udgøre et generelt bud på, hvordan styringsinstrumenter kan kobles med virksomhedsinteresser i moderne kapitalistiske samfund. Som antydnet, har afhandlingen derfor ikke blot det empiriske formål at beskrive og forstå VSA og DRAM som offentlig politik og virksomhedspolitik, men også det analytiske formål at oparbejde en mere generel, tværdisciplinær forståelse af samspillet og modspillet mellem offentlige aktører og private aktører i moderne samfund. Det empiriske udgangspunkt tages imidlertid i et social- og arbejdsmarkedspolitisk problemkompleks, som søges videreudviklet til et styringsteoretisk perspektiv for relationerne mellem offentlige myndigheder og private virksomheder.

I **afhandlingens tredje del** gennemføres de empiriske analyser, som er opdelt i tre undersøgelsesfelter: Dagsordensfastsættelsen af virksomhedernes sociale ansvar og den tidlige policyteori (kapitel 5), beslutningsprocessen om det rummelige arbejdsmarked og den senere policyteori (kapitel 6) samt karakteren og omfanget af virksomhedernes sociale ansvar

(kapitel 7).² Det er hensigten at følge politikområdet VSA og senere DRAM fra 'opfindelsen' i Socialministeriet i 1994 til politikens aflevering og adoption ved private virksomheder. Pointen er, at elementerne i den politiske proces er gensidigt uafhængige. Tidlige beslutninger omkring dagsordensfastsættelsen og udviklingen af den tidlige policyteori konditionerer mulighederne for efterfølgende beslutninger og forhandlinger mellem de dominerende arbejdsmarkeds- og socialpolitiske aktører, som igen medvirker til at bestemme omfanget og karakteren af VSA. De empiriske analyser er derfor fokuseret omkring (1) hvorfor og hvordan VSA kom på den politiske dagsorden og hvordan det politiske program er instrumenteret og konstrueret på tegnebrættet, (2) hvordan det politiske program har ændret karakter og indhold siden begyndelsen af 1990'erne, herunder hvilke interesse modsætninger og interessesammenfald VSA og DRAM aktiverer mellem de centrale arbejdsmarkeds- og socialpolitiske aktører og endelig (3) hvilke faktorer der kan belyse karakteren og omfanget af VSA (jf. kapitlerne 5-7).

2 De væsentligste beslutninger, initiativer og ordninger, der kan henregnes under politikområdet 'virksomhedernes sociale ansvar' og 'det rummelige arbejdsmarked' er kort beskrevet i appendiks 1. Undersøgelsens konkrete dataindsamlingsmetoder er opsummeret i appendiks 2. Spørgeskemaet som ligger til grund for undersøgelsen af omfanget og karakteren af virksomhedernes sociale ansvar er genoptrykt i appendiks 3.

Kapitel 1. Virksomhedernes sociale ansvar fra offentlig politik til virksomhedspolitik

Det er vigtigt indledningsvist at slå fast, dels at virksomhedernes sociale ansvar (VSA) og det rummelige arbejdsmarked (DRAM) ikke er identiske, omend der er en del overlap mellem begreberne, dels at de danske diskussioner om VSA adskiller sig markant fra primært angloamerikanske diskussioner om VSA. I den internationale litteratur om virksomhedernes sociale ansvar (corporate social responsibility – CSR) opfattes socialt ansvar ofte som en proces, hvorved virksomhederne inddrager nye sociale og miljømæssige hensyn i deres virke, som rækker udover de traditionelle økonomiske funktioner (at producere varer og tjenesteydelser, som er efterspurgt på markedet). Virksomhederne gør det, dels for at tilfredsstille nye forventninger og krav hos virksomhedens interessenter (stakeholdere), dels for at øge legitimiteten af virksomhedernes øvrige økonomiske dispositioner og mere generelt for at øge legitimiteten af markedsøkonomien som institution (Mitchell 1986, 1989; Carroll 1979, 1999). I den angloamerikanske litteratur betragtes VSA derfor primært som en virksomhedsdrevet proces, hvor erhvervslivet søger at respondere adækvat på 'samfundets' krav og forventninger, og hvor staten og offentlige myndigheder ses som enhver anden 'stakeholder' (Freeman 1984). I Danmark er VSA imidlertid udover at være en virksomhedsdrevet proces, også en offentlig politik. Det betyder at der ikke blot er en tosidet relation mellem virksomhederne og 'samfundet', men opstår en tresidet relation mellem offentlige myndigheder, virksomhederne og politikens målgrupper, der handler om at afhjælpe fælles og samfundsmæssige definerede problemer. I Danmark er det samfundsmæssige problem blevet defineret snævert, som virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft, hvor offentlige initiativer er rettet mod dels at tilskynde virksomhederne til at forebygge udstødning fra arbejdspladserne og fastholde egne medarbejdere, dels at integrere personer udefra som enten er arbejdsløse eller udenfor arbejdsstyrken.

Denne offentlige politik blev lanceret under betegnelsen 'virksomhedernes sociale ansvar' af Socialministeriet i 1994. Imod slutningen af 1990'erne bliver betegnelsen det rummelige arbejdsmarked (DRAM) den officielle politisk-administrative betegnelse for politikprogrammet, selvom den politiske målsætning for så vidt fortsat var den samme (at forebygge, fastholde og integrere). Socialministeriet begrundede dels navneændringen med behovet for at tilskynde til et bredere partnerskab, som i højere grad involverede

arbejdsmarkedets parter, dels behovet for en stærkere fokusering på integration af personer udenfor arbejdsmarkedet, idet eksisterende initiativer omkring VSA blev opfattet som i for høj grad at fokusere på forebyggelse og fastholdelse. Politikprogrammet skiftede således fokus og karakter. VSA bliver i stigende grad opfattet som et middel blandt andre til at opnå et mere rummeligt arbejdsmarked fremfor som et selvstændigt mål. Da VK-regeringen tiltræder i efteråret 2001 flyttes politikområderne 'det rummelige arbejdsmarked' og virksomhedernes sociale ansvar' over i Beskæftigelsesministeriet, der i foråret 2004 fremlægger en strategi og tager de første spæde initiativer indenfor politikområdet 'virksomhedernes sociale ansvar', som programmet i mellemtiden er blevet omdøbt til. Det bliver således et selvstændigt forskningsmæssigt spørgsmål hvordan offentlig politik udvikler sig over tid, herunder hvilken betydning den ressortmæssige placering af politikområdet har for dets indhold, gennemslagskraft og effekter. Idet afhandlingen fokuserer på relationerne mellem offentlige myndigheder og private virksomheder, det vil sige VSA som offentlig politik og virksomhedspolitik, bliver VSA det overordnede undersøgelsesobjekt, hvorimod DRAM reserveres til at betegne de politiske beslutnings- og forhandlingsprocesser i perioden omkring 1998-2001, der er velegnede til at kortlægge de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktørers orienteringer og strategier for politikområdet.

Det er en af afhandlingens centrale antagelser, at VSA og DRAM er at betragte som et politisk program og ikke blot en hensigtserklæring, en vision eller en enkeltstående beslutning. Ved politisk program forstås en række politiske beslutninger, der kan henføres til de samme politisk definerede målsætninger og problemer. Programmer er 'pakker' af politiske beslutninger, indeholdende forestillinger om instrumentanvendelse, politikindhold, institutionelle rammer, aktøradfærd og realiseret politik. Et program er et mere eller mindre konsistent politikudkast på et område, herunder med forestillinger om, hvordan man opnår målrealisering (Jørgensen 2002a, s. 12). At definere et politisk program er derfor en analytisk aktivitet, der dels består i at henføre politiske beslutninger til definerede politiske målsætninger og problemer, dels består i at beskrive 'programmernes' forestillinger om programmering af indsatser, politikindhold, implementeringsarrangementer og realiserede politikresultater (policyteorier). En policy (politikindholdet) betegner materielle aktiviteter i forhold til definerede målsætninger og problemer på et bestemt felt. Disse aktiviteter må forstås processuelt i forhold til den politiske proces faser, herunder politikformulering, beslutningsvedtagelse, implementering, evaluering m.v. (politics). Policyinstrumenter betegner i forlængelse heraf bestemte aktivitetstyper, der kan klassificeres i forhold til deres

virkemåde, omkostninger, implementeringschancer og virkninger på adressat- og målgruppeadfærd (jf. afsnit 1.4 samt kapitel 2). En policyanalyse må således forholde sig til de tre gensidigt afhængige elementer af politik (som desværre ikke har tilsvarende betegnelser i dansk sprogbrug): **Policy** (politikkenes substantielle indhold; hvilke problemer bearbejdes, hvilke målsætninger er fremherskende, hvilke policyinstrumenter betjener politikken/programmet sig af og hvilke typer af policyteorier ligger bag indsatserne?), **polity** (politikkenes institutionelle-strukturelle aspekter; altså hvem træffer beslutninger om hvad på hvilke niveauer?) og **politics** (politiske processer; hvordan udvikles politikken over tid, fra dagsordensfastsættelse over beslutningsproces til implementerings- og evalueringsproces?).

I det følgende gives en første karakteristik af politikprogrammet om VSA og DRAM med særligt henblik på politikkenes opståen og udvikling, herunder formål, målgrupper og instrumenter som bringes i anvendelse (afsnit 1.1). Dernæst begrundes afhandlingens undersøgelsesspørgsmål og relevansen af at beskæftige sig med VSA yderligere dels i forhold til et social- og arbejdsmarkedspolitisk styringsperspektiv, dels i forhold til et mere generelt styringsteoretisk perspektiv (afsnit 1.2). Dette leder frem til en konkretisering af de faser i den politiske proces (fra offentlig politik til virksomhedspolitik), som gøres til genstand for empiriske analyser, herunder hvordan undersøgelsen er designet (afsnit 1.3). Derefter søges undersøgelsens centrale begreber defineret og den valgte tilgang til studiet af offentlig politik og den politiske proces præsenteres (afsnit 1.4). Kapitlet afrundes med en diskussion af undersøgelsens afgrænsninger (og dermed også begrænsninger) samt en diskussion af anvendelsen af casebegrebet (afsnit 1.5 og 1.6).

1.1. Virksomhedernes sociale ansvar som politisk program

Hvordan er det politiske program om VSA så konstrueret og instrumenteret som offentlig politik? Kampagnen 'Det angår os alle' blev igangsat af Socialministeriet under Karen Jespersen i januar 1994 og er det officielle startskud for diskussionen om VSA (jvf. også Rosdahl 2001). Formålet med kampagnen var grundlæggende, **at omdefinere virksomhedernes forståelse af deres samfundsmæssige ansvar**. Der opstilles et nyt billede af den 'integrative velfærdsstat' (Andersen og Torfing 2002a, 2002b), hvor virksomhederne forventes at udøve et socialt ansvar for egne ansatte, personer udenfor beskæftigelse og arbejdsstyrken, fremfor at eksternalisere dette ansvar til de offentlige myndigheder.³ I kronikken, der markerede kampagnens startskud, skriver daværende Socialminister Karen Jespersen:

"Vi bliver nødt til at omdefinere vores forståelse af de samfundsmæssige ansvar. Sådan som vi har indrettet os, er vi alt for tilbøjelige til at afgrænse menneskers velfærd til et rent offentligt ansvarsområde [...] Det betyder, at vi belaster det offentlige med problemer, som kunne være klaret på en anden måde, eller måske helt kunne være undgået. Men det betyder også, at vi fastholder det ødelæggende og skræmmende skel mellem der, der er inde, og dem, der er ude" (Karen Jespersen, Politiken 10. jan. 1994).

Kampagnen handlede grundlæggende om velfærdssamfundets overlevelse. Om at skabe fornyet opbakning til grundholdningerne bag socialpolitikken, at hjælpe de svage og udsatte grupper i samfundet. Et arbejdsmarked, hvor virksomhederne påtager sig et større socialt ansvar blev anset som nødvendigt for at undgå en yderligere polarisering og opsplitning af samfundet i et såkaldt 'to-tredjedels-samfund'. Ellers frygtes en udvikling, hvor opbakningen til velfærdsstaten og socialpolitikken smuldrer, hvor sociale problemer usynliggøres og hvor arbejdsgivere og beskæftigede fremmedgøres overfor svage og udsatte grupper. I kampagnen ligger derfor også en implicit påstand om, at det offentlige system havde spillet fallit overfor udstødnings- og arbejdsløshedsproblemet, og at velfærdsstaten havde behov for social og

³ Den nye rollefordeling mellem det offentlige og virksomhederne kan imidlertid også fortolkes som et brud med danske velfærdsstatslige traditioner for skattefinansieret socialt ansvar og omsorg og dermed en større individuel afhængighed af virksomhedernes velgørenhed (Abel og Sumborg 1995, s.10-11). Jf. kap. 3 for den analytiske diskussion af begrebet 'virksomhedernes sociale ansvar'.

økonomisk 'aflastning'. Virksomhederne har medvirket til at skabe dette 'splittede samfund' og har en nøglerolle at spille i løsningen heraf:

"[virksomhederne] har slet ikke en plads i det sociale velfærdsbillede, som svarer til deres centrale rolle i samfundslivet – hverken i vores bevidsthed eller i praktisk socialpolitik [...] Det handler om, at virksomhederne med deres særlige erfaringer kan tage fat, hvor der offentliges muligheder ikke slår til, og kan være med til at forebygge sociale problemer, som ellers ender hos socialforvaltninger og sundhedsvæsen. Og så handler det også om, at vi langt fra har udnyttet de kræfter, der ligger i et tæt samspil mellem det offentlige og det private" (Karen Jespersen, Politiken 10. jan. 1994).

Der argumenteres for, at det kan være en konkurrencefordel for en virksomhed at påtage sig et socialt ansvar. Socialt ansvarlige virksomheder vil få lettere ved at rekruttere og fastholde dygtige medarbejdere. De vil desuden kunne markedsføre sig på et socialt image. Og have en naturlig økonomisk interesse i et samfund med social sammenhængskraft. Alternativet beskrives som et samfund med stigende fattigdom, protektionisme og social uro. Afslutningsvist i kronikken understreges det, at VSA ikke indebærer kvoteordninger og sanktioner, som skal tvinge virksomhederne til deltagelse, men derimod skal baseres på virksomhedernes frivillig medvirken (Politiken 10. jan. 1994). Såfremt virksomhederne ikke frivilligt påtager sig et socialt ansvar, indeholder kampagnen imidlertid en slet skjult trussel om at lovgivning og tvang kan blive nødvendig. Kampagnens forudsætninger var ifølge daværende fuldmægtig i Socialministeriet, Biørn Bakdal, at:

"Det endelige ansvar vil være placeret hos det offentlige; indsatsen skal være frivillig; der skal etableres et tæt samarbejde mellem aktørerne; alle parter skal have et udbytte; det offentlige må kunne servicere virksomhederne" (Bakdal 1995, s. 209).

En centralt placeret embedsmand i Socialministeriet har efterfølgende vurderet, at *'det er den mest succesfulde kampagne Socialministeriet har lavet i nyere tid, fordi den er gået så bredt ud og har bundfældet sig'* (jvf. Andersen og Torfing 2002a). Kampagnens gennemslagskraft demonstreres blandt andet ved at stort set alle centrale aktører (politiske partier, fagbevægelse, arbejdsgivere, a-kasser, opinionsdannere m.v.) har taget begrebet til sig og

flittigt benytter det i skrift og tale. Socialt ansvar og rummelighed er efterhånden også blevet en del af sprogbrugen - nogle steder af praksis - på arbejdspladserne, i de kommunale forvaltninger og i fagforeningerne. Siden begyndelsen af 1990'erne er et uoverskueligt antal lokale initiativer med betegnelserne DRAM eller VSA blomstret op. Spørgsmålet er imidlertid om de mange forskellige aktører taler om og praktiserer det samme og hvad vi i det hele taget skal forstå ved begreberne. Der identificeres i det følgende en standardforståelse, som kan genfindes i et stigende antal aktørers retorik. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at de politiske hensigtserklæringer har nivelleret forskelle i interesser, strategier og handlingsorienteringer mellem de dominerende aktører, eller at der er enighed om indholdet heraf som operationelt politisk program.

Ideen om VSA og DRAM markedsføres ikke overraskende fra ministerielt hold og fra arbejdsmarkedets parter som intuitiv rigtig og selvindlysende (jf. Arbejdsministeriet m.fl. 2001, LO/DA 2000, Socialministeriet 2000a, 2001; Beskæftigelsesministeriet 2003). Standarddefinitionen tilsiger, at det grundlæggende handler om at udvise socialt ansvar gennem 'forebyggelse, fastholdelse og integration'. På den ene side forventes private virksomheder (og offentlige institutioner) at udvise et eksternt socialt ansvar ved at øge arbejdsmarkedsintegrationen for personer udenfor ordinær beskæftigelse. På den anden side appelleres der til arbejdspladserne om at udvise internt socialt ansvar ved at forebygge udstødelse og fastholde personer i akut risiko for udstødelse. VSA er således en tobenet strategi der (principielt!) både omfatter arbejdsmarkedets udbuds- og efterspørgselsside, som det ses i figuren nedenfor.

Figur 1.1. Standardforståelsen af virksomhedernes sociale ansvar

	<i>Formål</i>	<i>Eksempler på instrumenter</i>
Internt socialt ansvar	Forebygge at ansatte ekskluderes fra arbejdspladserne	Arbejdsmiljøtiltag, reduktion af sygefravær, familievenlige arbejdspladser, kompetenceudvikling/'employability', fleksibel tilbagetrækning
	Fastholde ansatte i risiko for udstødelse	Aktiv hjælp til personer med højt sygefravær og nedsat arbejdsevne, f.eks. rundbordssamtaler, arbejdsprøvning og afklaring, uformelle fleks- og skånejobs
Eksternt socialt ansvar	Integrere personer uden beskæftigelse og udenfor arbejdsmarkedet	Jobskabelse og jobs på særlige vilkår til personer med nedsat arbejdsevne og ledige, f.eks. fleks- og skånejobs, løntilskud, virksomhedspraktik, opkvalificering, jobrotation, virksomhedsrevalidering

Siden kampagnens start i 1994 er rækken af konkrete instrumenter, hvorved arbejdspladserne kan udvise social ansvarlighed blevet længere og længere. En forpustende lang række meget forskelligartede instrumenter og initiativer er blevet lanceret under overskrifterne VSA og DRAM (jf. eksemplerne ovenfor).⁴ **Det er imidlertid ikke formålet med nærværende undersøgelse at evaluere deltagelse i eller effekter af sådanne enkeltstående instrumenter og politiktiltag, men derimod, at analysere hvordan det politiske program som en samlet enhed kan og bliver koblet med virksomhedsinteresser.** Her er der et betydeligt hul i vores eksisterende viden. Dels i den arbejdsmarkeds- og socialpolitiske orienterede litteratur, der hovedsageligt beskæftiger sig med enkeltstående instrumenter, initiativer eller aktiviteter, og sjældent analyserer formuleringen, programmeringen og implementeringen af hele politiske programmer. Dels i den mere analytisk orienterede politologiske, policyanalytiske, implementeringsteoretiske og økonomiske litteratur, der sjældent fokuserer på samspillet og modspillet mellem offentlig politik og virksomhedsinteresser. Det skal der søges at rådes bod på med denne afhandling. Begrundelserne herfor og relevansen heraf udfoldes løbende i dette kapitel.

En forståelse af politiske programmer må starte med en forståelse af politikformuleringen, problemdefinitionerne og de bagvedliggende policyteorier, herunder hvordan disse kan ændre karakter over tid. Det oprindelige og socialpolitiske formål med VSA synes at være, at undgå polarisering, marginalisering og fattigdom gennem et mere inkluderende ordinært arbejdsmarked (fremfor et 'alternativt' eller 'tredje' arbejdsmarked), hvor frivillige organisationer og virksomhederne skulle spille en mere fremtrædende rolle i de sociale indsatser (Hassenkam 1992, s. 21ff.). Policyteorien herfor synes at være en opfattelse af stigende polarisering mellem arbejdsmarkedets 'insidere' og 'outsidere' og frygt for opsplnitning af velfærdsstaten i et 'to-tredjedels-samfund' (jf. Kærgård 1992; Socialkommissionen 1993; Olesen 1993). Denne problemdefinition ledte næsten automatisk frem til et løsningsforslag der hed: Virksomhedernes sociale ansvar. Ideen blev i nogen grad formuleret i opposition til daværende forslag om borgerløn og arbejdsfordeling (jf. Socialkommissionen 1993). Vandene skiltes imidlertid når der dengang, som nu, skulle anvises midler til at nå dette mål; jf. bl.a. forslag om en mere fleksibel og individuelt tilpasset omkostningsstruktur for virksomhederne (Skov Christensen 1996, s. 35), sociale kapitler i overenskomsterne (Thorgrimson 1996, s. 36ff.), beskæftigelse på særlige vilkår (Socialkommissionen 1993), arbejdsfastholdelse, etik og moral (Højensgård 1996, s. 43). At de centrale arbejdsmarkedspolitiske aktører synes at kunne enes om den strategiske målformulering; at virksomhederne bør udvise social ansvarlighed, men strides om instrumenterne og midlerne til at nå dette, illustreres tydeligt under de såkaldte firepartsforhandlinger om DRAM i efteråret 2000 (jf. kapitel 6).

Imod slutningen af 1990'erne skifter politikområdet gradvist betegnelse fra VSA til DRAM. De forbedrede økonomiske konjunkturer og frygten for mangel på arbejdskraft ændrede den politiske dagsorden og medførte en stærkere beskæftigelsespolitisk fokusering på de økonomiske begrundelser for et mere rummeligt arbejdsmarked. Sloganet blev ændret fra 'plads til alle' til 'brug for alle'. Hvis ikke det effektive arbejdsudbud blev øget (til eksempel gennem senere tilbagetrækning, aktivering af den latente arbejdskraftreserve, mindre udstødelse fra arbejdspladserne m.v.) var der frygt for dramatiske velfærdstab og økonomiske vækstproblemer (Arbejdsministeriet m.fl. 2001; Socialministeriet 2000a, 2001; Beskæftigelsesministeriet m.fl. 2002; Beskæftigelsesministeriet 2003). Som en afspejling af

4 Der er også instrumenter, som sociale klausuler, sociale regnskaber og det sociale indeks, der går på tværs af distinktionen ovenfor, og kan benyttes til alle tre formål, at forebygge, fastholde og integrere. Jf. appendiks 1 for en gennemgang af de beslutninger, initiativer og ordninger, der kan henregnes under det politiske program om VSA og DRAM.

den ændrede beskæftigelsessituation, synes der i forlængelse heraf også at være sket et skifte fra politisk-moralske til økonomiske begrundelser for VSA og DRAM (jvf. SFI 2002, s. 14). Symptomatisk for denne udvikling blev politikområderne VSA og DRAM overflyttet fra Socialministeriet til Beskæftigelsesministeriet, kort tid efter den liberalt-konservative regering tiltrådte i efteråret 2001, formentlig for at markere den nye regerings ønsker om en sammenlægning af det kommunale system for ikke-forsikrede ledige og det statsligt styrede arbejdsformidlingssystem for forsikrede ledige. Overflytningen sendte samtidig et signal om en stærkere beskæftigelsespolitisk orientering mod integration på det ordinære arbejdsmarked. I foråret 2004 har regeringen indledt den tredje fase i politikprogrammet udviklingshistorie med lanceringen af en strategi om VSA (jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004), som igen er blevet den officielle betegnelse for politikområdet, og med de første spæde initiativer (f.eks. lancering af det sociale indeks og en konference om 'best practice').

Tid spiller med andre ord en afgørende rolle i udviklingen af det politiske program og i processen fra offentlig politik til virksomhedspolitik. Trods mange anbefalinger herom, har der imidlertid sjældent i policyanalyser været foretaget konkrete studier af hvordan politiske dagsordener udvikles og ændres over tid (Froestad 1995, s. 27). Det politiske program om VSA og DRAM er under konstant udvikling og afspejler et udtalt ønske fra Socialministeriet (og nu Beskæftigelsesministeriets) side om, at en mangfoldighed af aktører eksperimenterer med forskellige typer af social ansvarlighed på forskellige niveauer. Politikens adressater kan så i større eller mindre udstrækning vælge at benytte sig af de forskellige redskaber fra den brede palet af instrumenter.

Det næste spørgsmål bliver, hvordan VSA og DRAM er programmeret, altså hvilke styringsinstrumenter der stilles til rådighed for adressaternes og målgruppernes afbenyttelse. VSA blev i udgangspunktet lanceret som et overtalelsesprogram, der gennem offentlige kampagner, konferencer, appeller m.v. søgte at informere og holdningspåvirke navnlig de private virksomheder til at påtage sig et større socialt ansvar. Politikprogrammet spillede ligeledes på interessenterne økonomiske interesser gennem motivationsprogrammer (f.eks. puljemidler og løntilskudsordninger) der ved hjælp af økonomisk incitamentsstyring søger at tilskynde og motivere interessenterne til at påtage sig et socialt ansvar. Pisk, gulerødder og prædiken (dvs. regulative programmer, motivationsprogrammer og overtalelsesprogrammer), som litteraturen om politikdesign traditionelt har identificeret som de væsentligste policyinstrumenter (jf. Lowi 1972; Hood 1983; Linder og Peters 1987; Peters

og Nispen 1998, Bemelmans-Videc m.fl. 1998), beskriver imidlertid ikke udtømmende de situationer, hvor det offentlige stiller servicetilbud til rådighed for målgrupper og adressater. Den danske velfærdsstat er servicetung og ikke udelukkende baseret på transfereringsydelse, et kendetegn der også afspejler sig i social- og arbejdsmarkedspolitikken aktivitetsprogrammer. Offentlige aktivitetsprogrammer kan derfor benyttes som en selvstændig programtype til at afhjælpe målgruppers og adressaters ressource- og kompetenceunderskud. Der må tilføjes et fjerde instrument til typologien over policyinstrumenter, nemlig organisering (jf. kapitel 2, afsnit 2.1 om politikdesign). I forbindelse med policyudviklingen og lanceringen af DRAM som den overordnede politiske målsætning erkender 'programmagerne' i stigende grad, at der var behov for en institutionalisering af initiativerne under politikområdet VSA. Derfor lovforpligtes kommunerne på at etablere lokale koordinationsudvalg for det rummelige arbejdsmarked, og der etableres et socialt råd på nationalt plan med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, kommunerne og staten. For at afhjælpe organisatoriske og administrative barrierer for virksomheder, der påtænker at påtage sig et socialt ansvar, forpligtes kommunerne desuden til at oprette en såkaldt virksomhedsservice (administrativ bistand til lokale virksomheder, f.eks. en fast kontaktperson).

Instrumenteringen af politikprogrammet har således ændret karakter over tid. Forskellige policyinstrumenter baserer sig på forskellige motivationsformer, har forskellige virkemåder og indebærer forskellige omkostninger og implementeringsproblemer (jf. figur 2.1., kapitel 2). Instrumentvalget er derfor ikke en ligegyldig teknokratisk øvelse, men en politisk afgørelse, som bestemmer politikken gennemslagskraft og træfsikkerhed. Både VSA og DRAM baserer sig hovedsageligt på positivt motiverende instrumenter, hvis formål det er at sikre adressaters og målgruppers accept af offentlig regulering, hvorimod 'programmagerne' har afholdt sig fra at anvende negativ motiverende instrumenter, der søger at sikre kontrol og efterlevelse, f.eks. ved anvendelse af tvang og sanktioner.⁵ Instrumentvalgets begrundelser og konsekvenser må

⁵ I modsætning til Danmark er der i navnlig kontinentaleuropæiske lande en stærkere tradition for lovgivning omkring regulering af arbejdsmarkedsforhold. Virksomhederne påtvinges kvoteordninger for ansættelse af handicappede (jf. Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Luxembourg og Spanien), eller har langt mere restriktive afskedigelsesregler (f.eks. Østrig, Frankrig, Tyskland, Spanien, Holland og Storbritannien) og en finansieringsstruktur, hvor private arbejdsgivere betaler en højere direkte andel af udgifterne ved ledighed, sygdom og ulykke. Den ringe jobbeskyttelse (lave jobsikkerhed) for danske lønmodtagere kompenseres imidlertid med et relativt generøst socialt sikkerhedsnet (høj social sikkerhed) og en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik (høj beskæftigelsessikkerhed). Danmark har således en ret unik kombination af fleksibilitet og sikkerhed (flexicurity, jf. Wilthagen 1998), som vi vender tilbage til nedenfor.

derfor afsøges, dels i den analytiske litteratur om politikdesign og litteraturen om relationerne mellem erhvervslivet og staten, dels i konkrete empiriske analyser.

Hvordan tænkes dette program implementeret, og overfor hvem? VSA indebar en betydelig udvidelse af målgrupperne for den aktive socialpolitik, nu for beskæftigelsespolitikken (jf. Beskæftigelsesministeriet 2003). Standarddefinitionen tilsiger, at målgrupperne for indsatsen ikke kan reserveres bestemte persongrupper (Arbejdsministeriet m.fl. 2001; Beskæftigelsesministeriet m.fl. 2002). I udgangspunktet er målgruppen alle som ikke er 100% effektive! Hvilket imidlertid ofte bliver indsnævret til at dreje sig om fysisk og psykisk handicappede, seniorer, etniske minoriteter, personer uden formel uddannelse, langvarige kontanthjælpsmodtagere, revalidender, førtidspensionister, sygedagpengemodtagere m.v. Den manglende målgruppeafgrænsning udtrykkes tydeligt i den tvær-ministerielle publikation "Brug for alle", hvor DRAM defineres som:

"...[en] vision om, at flere personer med svagere forudsætninger eller nedsat arbejdsevne får mulighed for at bruge deres evner og deltage i arbejdslivet...[endvidere]... en forventning om, at arbejdspladserne giver plads til personer, som ikke i alle tilfælde eller på alle tidspunkter kan leve op til de præstationskrav eller normalitetsopfattelser, som er de fremherskende"
(Arbejdsministeriet m.fl. 2001: 7).

En så bred og abstrakt definition kan være både en fordel og en ulempe. En fordel for så vidt, at forskellige instrumenter og initiativer kan afprøves og eksperimenteres med og i sidste ende måske medføre en gradvis diffusion af 'best practice'. Organisationer og forskellige aktører kan relativt let adoptere ideen samt fortolke og skræddersy den til egne formål. VSA og DRAM indebærer ikke en traditionel administrativ implementeringsproces, men derimod en eksperimentel implementeringsproces, hvor der er mulighed for at lære nye mål og midler i komplekse omgivelser, og hvor der ikke på forhånd eksisterer en entydig policyteori (jf. Matland 1995). Der er imidlertid navnlig to ulemper ved denne definition og instrumentering: (1) 'Best practice' er ofte 'unique practice': Lokale succeshistorier kan ikke uden videre overføres fra en lokalitet til en anden og vil i så fald sjældent producere de samme resultater (jf. Peck 1996). Spredning af 'best practice' forudsætter positiv motivation hos adressater, dvs. at viljen til at påtage sig et større socialt ansvar er til stede, men at evnen mangler. (2) Frivillighed gør det desuden muligt at interessenterne helt undlader at påtage sig et socialt

ansvar (freeride) eller at der forekommer uhensigtsmæssige variationer i graden og karakteren af socialt ansvar (usikre effekter, koordinationsproblemer og lav effektivitet). I den forstand kan eksperimentel implementering udvikle sig til symbolsk implementering (Matland 1995). At bekende sig til et mere rummeligt arbejdsmarked og et socialt ansvar, kan udvikles til et 'socialt ritual', der mere handler om, at demonstrere vilje og indtryk af handling, fremfor at løse faktiske problemer. Politikere og adressater demonstrerer dermed gode intentioner fremfor synlige resultater (Dye 1976; 1998), hvilket er en velkendt kritik af DRAM, der til tider er blevet betegnet som de 'gode viljers klub'. At der i praksis ofte er langt fra retorik til handling, er der umiddelbart to forklaringer på: (1) At de dominerende arbejdsmarkeds- og socialpolitiske aktører reelt ikke ønsker, eller i hvert fald er skeptiske overfor de omkostninger VSA og DRAM i praksis indebærer. Det er en antagelse som eftersøges i kapitel 6. (2) At 'programmeringen' af VSA og DRAM i virkeligheden er for svag til afgørende at øge arbejdsmarkedets rummelighed. Dette søges undersøgt dels ved vurderinger af frivillighedsstrategiens fordele og ulemper (kapitel 5), dels ved at undersøge om barriererne for VSA er relateret til andre og mere dybereliggende forhold på arbejdsmarkedet end arbejdsgivernes og lønmodtagernes viden og holdninger (kapitel 7).

At politikken skulle kunne udvikle sig til et socialt ritual og en symbolsk politik, synes ellers umiddelbart overraskende, hvis vi tager de potentielle fordele i betragtning. VSA og DRAM præsenteres officielt som et plussumspil (jf. Poul Nyrup Rasmussen i Information 16.02.2000). Fordelene for virksomhederne er forbedrede rekrutteringsmuligheder, mere kompetente, produktive, tilfredse og loyale medarbejdere, god social samvittighed og muligheder for at markedsføre sig på et socialt image. Arbejdsløse og inaktive opnår arbejdserfaring på det ordinære arbejdsmarked og den sociale og økonomiske status der hermed følger. Udstødningstruede medarbejdere fastholdes på arbejdspladsen enten gennem aktive beskæftigelsespolitiske ordninger eller virksomhedsinterne forbyggende foranstaltninger. Staten aflastes finansielt og opgavemæssigt i forhold til forsørgelse og aktivering af personer med nedsat arbejdsevne. Samfundet opnår større social sammenhængskraft, integration og lighed. Der spilles retorisk på fremkomsten af en sådan win-win situation; et spil uden tabere.

Set fra en traditionel økonomisk synsvinkel (jf. Friedman 1962, 1970) er der en, og kun én, årsag til at virksomheder vælger at påtage sig et socialt ansvar, nemlig: At det kan betale sig. Stakeholder tankegangen (jf. kapitel 3, afsnit 3.4) tilsiger i forlængelse heraf, at inddragelse af

en bredere kreds af interessenter i virksomhedens beslutningshorisont end blot aktionærer vil være en fordelagtig økonomisk strategi (Freeman 1984). Interessenter kan udover aktionærer bestå af ansatte, leverandører, forbrugere/kunder, borgere, offentlige myndigheder, frivillige organisationer, medier m.v. Disse forventes at være prædisponeret for at virksomheden påtager sig et socialt ansvar. VSA bliver med andre ord en måde hvorpå virksomheden plejer sine relationer til omgivelserne og lever op til de forventninger interessenterne har til virksomhedens adfærd og holdninger. At påtage sig et socialt ansvar kan derfor benyttes i en markedsføringsstrategi til at opnå et bedre image og rygte i forhold til interessenterne, hvilket i sidste ende vil vise sig på den økonomiske bundlinie. Det vil særligt kunne betale sig at tage et internt socialt ansvar, f.eks. i forhold til personer i risiko for at blive udstødt af arbejdspladsen, arbejdsmiljøforbedringer og seniorpolitikker, idet virksomheden herved antages at opnå bedre muligheder for rekruttering, mere tilfredse, loyale, trygge og i sidste ende produktive medarbejdere. At påtage sig et eksternt socialt ansvar, f.eks. integrere arbejdsløse via aktivering eller ordinær ansættelse, kan i visse tilfælde også betale sig forudsat eksistensen af økonomiske tilskudsordninger og måske navnlig i situationer med mangel på arbejdskraft. Som det fremgår heraf ligger internt socialt ansvar (forebyggelse og fastholdelse) i umiddelbar forlængelse af traditionelle personalepolitiske strategier (eksempelvis sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og human ressource management) og handler primært om at fastholde og rekruttere kernearbejdskraft (jf. Ibsen 1999). Eksternt socialt ansvar synes derimod at forudsætte eksistensen af økonomiske motivationsprogrammer, der udligner forskellen mellem løn og produktivitet således, at der for virksomheden optræder en positiv økonomisk cost/benefit kalkule ved integration af personer udefra. Eksisterende økonomisk og management forskning har imidlertid ikke kunnet påvise en entydig sammenhæng mellem VSA og økonomisk afkast. Hvorvidt der optræder en positiv, neutral eller negativ korrelation afhænger blandt andet af modelspecifikation, tidshorisont, valgte indikatorer m.v. (jvf. bl.a. McWilliams og Siegel 2000, 2001). Samt af spørgsmålet om årsag og virkning: Påtager virksomheder sig et socialt ansvar fordi det kan betale sig, eller fordi de i forvejen har et økonomisk overskud?

Kritikken af VSA er på den anden side, dels en frygt for at fokus flyttes fra 'hård regulering' via bindende lovgivning og kollektive aftaler, hen imod en individualisering af forholdet

mellem medarbejdere og virksomhedsledere,⁶ dels at frivillighedstankegangen medfører at VSA udvikler sig til en markedsføringsøvelse, som hverken tjener samfundets eller arbejdstagernes interesser (jf. Jones 1996; ETUC 2001; Mac og Rendtorff 2001). Blandt visse økonomer går kritikken ikke overraskende på, at virksomhedernes eneste eksistensberettigelse og sociale ansvar er at producere varer og tjenesteydelser, som er efterspurgt på markedet og at give aktionærerne maksimalt afkast (Levitt 1958; Friedman 1962, 1970). Det er derfor et åbent empirisk spørgsmål i hvilken udstrækning konkrete virksomheder er inspireret af og lader sig overbevise af argumenterne bag tankegangen om VSA. Dette kan være en af forklaringerne på, at der empirisk er konstateret en betydelig variation i karakteren og omfanget af socialt ansvar imellem forskellige typer virksomheder, brancher, sektorer m.v. (Holt 1998; Larsen og Weise 1999; Høgelund og Kruhøffer 2000, Kruhøffer og Høgelund 2001; Boll og Kruhøffer 2002; Holt m.fl. 2003). En anden årsag til at der ofte er langt fra retorik til praksis - og at nogle aktører undlader at påtage sig sociale ansvar - er, at VSA og DRAM ikke nødvendigvis er vindere. Nok kan alle aktører anføre en verbal interesse i at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt, men bag den retoriske accept synes en række spændinger og interessemodsatninger at blive aktiveret. Arbejdsmarkedets parter frygter for underminering af den frivillige danske aftalemodel, arbejdsgiverne frygter at VSA bliver en glidebane imod statslig regulering af ledelsesretten og krænkelse af adfærdsautonomien, kommunerne frygter at arbejdsmarkedets parter skal krænke det kommunale selvstyre, de beskæftigede frygter for underminering af velerhvervede løn- og arbejdsvilkår osv. (jf. kapitel 6). I visse situationer står virksomhedernes interne og eksterne sociale ansvar ydermere i indbyrdes modsætningsforhold. En række empiriske studier har påvist, at arbejdsgiverne og fagbevægelsen primært synes interesserede i fastholdelse og forebyggelse fremfor integration (Holt 1997, 2000, Larsen m.fl. 2001, SFI 2002). Dette forhold forklares undertiden med virksomhedernes egeninteresse i at fastholde kernearbejdskraft og manglende interesse i at integrere utilstrækkeligt kvalificerede personer udefra (jf. Thaulow 1996; Holt 1997, 1998; SFI 2002). Argumentation er at en virksomhed, der tager et socialt ansvar for egne

6 Set fra et traditionelt fagforeningssynspunkt, tolkes VSA ofte som en trussel mod fagbevægelsens forsøg på at oparbejde et kollektivt fjendebillede mod arbejdsgiverne, en separat arbejdstagerinteresse i modsætning til virksomhedens interesse. Socialt ansvarlige politikker ses som forsøg på at 'købe' medarbejdernes loyalitet (jf. Mitchell 1989). Fagforeningernes skepsis skyldes også en frygt for at VSA medfører en substitueret af lovgivning for frivillighed (deregulering), at VSA indebærer en afvikling af arbejdstagerrettigheder (privatisering af velfærdstaten), og en svækkelse af traditionelle kollektive indflydelseskanaler til fordel for uhåndterbare og flydende 'social partnerskaber' (ETUC 2001). Omvendt argumenterer Andersen og Torfing (2002a, 2002b) for, at DRAM kan udgøre en ny offensiv fagforeningsdiskurs og rolledefinition, hvor kampen står for en mere integrativ (inkluderende) velfærdsstat. Og Isabelle Schömann (2004) har demonstreret at CSR (Corporate Social Responsibility, navnlig Codes of Conducts) under forudsætning af en legal og/eller forhandlet

medarbejdere, kan være med til at gøre det vanskeligere for svage grupper at blive lukket ind i varmen. Det bliver simpelthen mindre sandsynligt, at virksomheder vil ansætte personer, der ikke fuldt ud lever op til præstationskravene, fordi der ved en ansættelse følger så mange goder, at de kun kan tilbydes til den absolutte kernearbejdskraft (Holt 1997, s. 225). Virksomheder, der praktiserer internt socialt ansvar, lukker sig i den forstand omkring sig selv, idet det bliver for omkostningsfuldt at stille samme goder og ansvarligheder til rådighed for personer der integreres udefra. Virksomhederne kommer derfor til at afskrive personer med lang forudgående arbejdsløshed eller nedsat arbejdsevne i deres rekrutteringspraksis, idet de ikke anses at kunne leve op til de til stadighed stigende faglige, personlige og sociale krav på moderne arbejdspladser eller fordi de ikke betragtes som rentabel arbejdskraft. Derved opstår en risiko for polarisering mellem kernearbejdskraften for hvem socialt ansvar udøves og en perifer arbejdskraft for hvem det bliver stadig vanskeligere at få en fod indenfor på arbejdspladserne.

Der vil her blive argumenteret for nødvendigheden af en kontekstuel teori om virksomhedernes sociale ansvar. Virksomhedsinteresser kan ikke bestemmes entydigt og på forhånd forud for analysen, men må forstås kontekstafhængigt og dynamisk. Virksomhederne har en flerhed af interessehensyn, herunder ikke mindst økonomiske interesser, ønske om adfærdsautonomi og ønske om kompetencer og ressourcer (jf. kapitel 4). Interesser kan ikke strukturelt afledes af den privatkapitalistiske logik eller individuelt afledes af ønsket om egennyttemaksimering. Virksomhederne er ikke blot økonomiske aktører, men også sociale og politiske aktører med såvel kort- som langsigtede interesser, individuelle som kollektive interesser (om interessebegrebet jf. afsnit 1.4). Empirisk bliver det derfor væsentligt at belyse under hvilke betingelser bestemte typer af virksomheder vælger at påtage sig bestemte typer af socialt ansvar (jf. kapitel 7).

1.2. Undersøgelsesspørgsmål og relevansen af at beskæftige sig med virksomhedernes sociale ansvar

Efter denne summariske beskrivelse af 'programmagerne' intentioner, programmeringen af det politiske program og implementeringsforståelsen, begrundes relevansen af at beskæftige sig med VSA dels fra et arbejdsmarkeds- og socialpolitisk styringsperspektiv, dels fra et mere generelt styringsteoretisk perspektiv. Desuden begrundes afhandlingens centrale undersøgelsesspørgsmål yderligere.

(1) Det social- og arbejdsmarkedspolitiske argument: Det politiske program om VSA indebærer principielt et skifte i den traditionelle form for arbejdsløshedsbekæmpelse på det danske arbejdsmarked, hvor intervention på udbudssiden gennem arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, herunder aktiveringspolitikken, har været dominerende (Hansen m.fl. 1997; Jørgensen m.fl. 1999; Larsen m.fl. 2001). Defineres arbejdsmarkedspolitik som det offentliges eller statens indgriben overfor uønskede forhold på arbejdsmarkedet (jf. Bredgaard m.fl. 2002; Jørgensen 2002a), er dansk arbejdsmarkedspolitik et relativt nyt politikfelt. Indtil 1960'erne har arbejdsmarkedets parter stort set selv reguleret alle aspekter vedrørende arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedspolitik var indtil da i høj grad et vedhæng til socialpolitikken, der handlede om at sikre arbejdsfreden og iværksætte selektive foranstaltninger overfor enkeltgrupper (f.eks. de ungdomsarbejdsløse). Statens indgribende rolle overfor problemer på arbejdsmarkedet gøres først permanent op igennem 1960'erne. Der er særligt siden 1969/70 blevet etableret et ganske generøst og vidtgående statsligt finansieret forsørgelsessystem ved ledighed, sygdom og ulykke, som i høj grad har friholdt arbejdsgiverne fra at betale ved arbejdsløshed. Dette har medført relativt lave omkostninger for virksomhederne ved ansættelse og afskedigelse og har medvirket til at skabe et i international sammenligning mobilt og fleksibelt arbejdsmarked (Kongshøj Madsen 1999; Auer 2002). Lav tryghed i ansættelsen kombineres med relativ generøs velfærdsstatslig sikring og aktive social- og arbejdsmarkedspolitikker (jf. kapitel 5, afsnit 5.1). Forestillingen om VSA synes i udgangspunktet at forskubbe denne historiske balance mellem offentligt ansvar og virksomhedsansvar. **Det offentlige appellerer til og tilskynder den private sektor til at påtage sig sociale ansvar, som tidligere har været det offentliges opgave. Det politiske program er imidlertid udformet i overensstemmelse med den voluntaristiske arbejdsmarkedsmodel og fastholder i høj grad virksomhedernes adfærdsautonomi,**

hvilket sætter vanskelige betingelser op for programmet gennemslagskraft og effekter.

Udfordringen består derfor i at forstå hvordan historisk-institutionelle forudsætninger ved det danske arbejdsmarkedssystem sætter rammer for VSA og DRAM som offentlig politik (jf. kapitlerne 5-7). Principielt vil programmet indebære betydelige ændringer i den eksisterende politikførelse (ikke mindst i arbejdsmarkeds-, social-, økonomi-, erhvervs- og uddannelsespolitikken) samt i arbejdsmarkedsaktørernes strategiske og politiske orienteringer og adfærd. Der er således både indholdsmæssige og styringsmæssige forandringer af arbejdsmarkeds- og socialpolitikken på spil. I sidste instans kan ideen om VSA og DRAM tolkes som et forsøg på at formindske segmenteringsprocesserne på arbejdsmarkedet. Trods det påståede 'job-mirakel' (Cox 1998; Torfing 1999, 2000) har det danske arbejdsmarked næppe fundet en permanent ligevægt med høj inflationsfri vækst og fuld beskæftigelse (Kongshøj Madsen 1999). Arbejdsmarkedet er fortsat karakteriseret ved produktion af ulighed i arbejds- og livschancer. Spørgsmålet er om VSA og DRAM kan medvirke til at ændre forekomsten af langvarig ledighed og udstødelsen fra arbejdspladserne ved at virksomhederne påtager sig et større ansvar for disse processer. Det er derfor umiddelbart et sektorpolitisk styringsperspektiv, der ligges til grund for forståelsen af VSA som offentlig politik og virksomhedspolitik. Som politisk program indebærer VSA en udvidelse af fokus, formål, strategi og implementering i forhold til traditionel aktiveringspolitik (jvf. også Rosdahl 2001; Andersen og Torfing 2002a, 2002b; Torfing 2004), hvilket er illustreret nedenfor.

Figur 1.2. Traditionel aktiveringspolitik i forhold til virksomhedernes sociale ansvar

	<i>Traditionel aktiveringspolitik</i>	<i>Virksomhedernes sociale ansvar</i>
Hovedfokus	Udbydere af arbejdskraft	Udbydere af og efterspørgere på arbejdskraft
Formål	Skabe mere fleksible arbejdsløse	Skabe mere fleksible arbejdsløse og et mere inkluderende arbejdsmarked
Strategi	Integration	Forebyggelse, fastholdelse og integration
Implementering	Hård regulering (bindende regulative forordninger og sanktioner)	Blød regulering (information, økonomiske styringsinstrumenter, offentlige servicetilbud) og frivillig deltagelse
Hovedaktører	Offentlige myndigheder	Sociale partnerskaber og netværk

For det første, **udvides målgrupperne** for den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik således, at persongrupper, som tidligere kun i ringe udstrækning har været omfattet af aktive foranstaltninger, søges reintegreret og fastholdt på arbejdspladserne, eksempelvis (potentielle og aktuelle) førtidspensionister, handicappede, udstødningstruede seniorer, langvarige sygedagpengemodtagere m.v. (Beskæftigelsesministeriet 2003, s. 26). Der er som nævnt vanskeligt at bestemme det præcise omfang af målgruppen for VSA, dels fordi begrebet går på tværs af social- og arbejdsmarkedspolitikken og ikke har en præcis målgruppeafgrænsning, dels fordi programmet også er relevant for gruppen af personer i beskæftigelse med nedsat arbejdsevne. En afgrænsning af den minimale målgruppe for virksomhedernes eksterne sociale ansvar kunne være registrerede arbejdsløse, personer i aktivering og personer på uddannelsesorlov, aktuelt knap 250.000 personer. Den maksimale målgruppe, for hvem integration på arbejdsmarkedet er det politiske mål, er hovedparten af indkomstoverførselsmodtagerne (modtagere af dagpenge, kontanthjælp, revalidering, syge- og barselsdagpenge, aktivering, orlovsydelse, efterløn og overgangsydelse samt førtidspensionister), aktuelt over 800.000 personer. Dertil kommer den andel af de beskæftigede med reduceret arbejdsevne, for hvem forebyggelse og fastholdelse kan være en forudsætning for at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet. Her er der heller ikke et præcist mål for deres antal, men Socialforskningsinstituttet anslår, at knap 700.000 personer efter egen vurdering har længerevarende helbredsproblemer eller handicap. Af disse er omkring halvdelen i beskæftigelse på ordinære vilkår uden offentlige tilskud (mod fire ud af fem ikke-

handicappede), hvilket indikerer, at selverklærede handicaps ikke i alle tilfælde har betydning for den pågældendes arbejdsfunktion (Holt m.fl. 2003, kap. 7). VSA omfatter således en udvidelse af målgrupperne for social- og arbejdsmarkedspolitikken sammenlignet med traditionelle målgrupper, men denne udvidede målgruppe er imidlertid vanskelig afgrænselig og heterogen.

For det andet, **indsættes de private virksomheder i en central position som politikadressater**. For at give 'plads til alle' på arbejdsmarkedet målrettes politikken virksomhederne, som må ændre holdninger og adfærd til personer, som ikke er '100% effektive', hvilket søges befordret gennem anvendelse af 'bløde' styringsinstrumenter. En central forestilling er, at arbejdsgiverne (især private virksomhedsledere) står med nøglen til løsningen af arbejdsløsheds- og marginaliseringsproblemet. Nye offentlig-private partnerskaber ses som nødvendige, idet offentlige myndigheder ikke isoleret set vil kunne løse arbejdsmarkedets problemer. Politikken skifter dermed delvist fra arbejdsmarkedets udbudsside til også at involvere arbejdsmarkedets efterspørgselsside. Virksomhederne må i henhold til programudmeldingerne i højere grad internalisere de menneskelige, sociale og økonomiske omkostninger ved et fleksibelt arbejdsmarked med liberale hyr-og-fyr regler fremfor at eksternalisere omkostningerne til de offentlige myndigheder (de særlige historisk-institutionelle forudsætninger for dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik udfoldes i kapitel 5, afsnit 5.1). Dette indebærer også et skifte i strategisk orientering hvor **forebyggelse og fastholdelse** inddrages som væsentlige politiske målsætninger for at forhindre udstødelse fra arbejdspladserne.

For det tredje, tænkes dette skifte til regulering af arbejdsmarkedets efterspørgselsside hovedsageligt implementeret ved hjælp af **bløde styringsinstrumenter** (positivt motiverende overtalelses-, motivations- og aktivitetsprogrammer), der forudsætter interessenternes frivillige medvirken. De private virksomheder skal ikke beordres, men befordres, til at påtage sig et socialt ansvar. Fremfor at intervenere direkte i virksomhedernes dispositioner gennem negativt motiverende reguleringer, hvilket ville blive set som et 'utidigt og udansk' angreb på ledelsesretten, søger offentlige myndigheder at fastlægge de overordnede rammebetingelser hvorunder det bliver fordelagtigt og naturligt for virksomhederne at opføre sig socialt ansvarligt. Et af afhandlingens centrale spørgsmål bliver derfor, om det er muligt ved hjælp af overtalelse, økonomiske tilskyndelser og offentlige aktivitetsprogrammer, at få virksomhederne til at ændre holdninger og adfærd, eller om resultaterne vil udeblive eller

blive for sporadiske og tilfældige. Programmagernes 'officielle' begrundelser for frivillighedsprincippet var de betydelige forskelle i dansk virksomhedskultur; det voluntaristiske aftalesystem; dårlige udenlandske erfaringer med kvoteordninger; mulighed for opbakning blandt de forskellige aktører samt virksomhedsønsker om tilbud fremfor påbud (Bakdal 1995, s. 209-211). Et underliggende virksomhedsmotiv for at påtage sig et frivilligt socialt ansvar er formentlig også at undgå direkte statslig intervention i virksomhedsforholdene (jf. Haufler 2001). Spørgsmålet er, for det første, hvilke konsekvenser instrumentvalget og programmeringen af VSA har for det programmets gennemslagskraft og træfsikkerhed, for det andet, hvordan dette instrumentvalg kan forklares og for det tredje om alternative (hårdere) styringsinstrumenter er mere effektfulde.

VSA indebærer, for det fjerde, at implementeringens fokus forflyttes i forhold til traditionel aktiveringspolitik, der er baseret på en tosidet relation mellem offentlige myndigheder (arbejdsformidlingen og kommunernes socialforvaltninger) og politikken målgrupper (ledige dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere). Hvad angår VSA opstår en treleddet relation mellem politikmagere, politiktagere (adressater, in casu virksomhederne) og politikken målgrupper. For at opnå træfsikkerhed og sikre politikeffekter i forebyggelsen, fastholdelsen og integrationen, er det nødvendigt at inddrage virksomhederne som hovedaktører i politikimplementeringen. Dette er primært sket gennem etableringen af **socialle partnerskaber og netværk** (jf. Andersen og Torfing 2002a, 2002b), hvor de væsentligste aktører søger at finde fælles løsninger i partnerskab (jf. det nationale og de regionale netværk af virksomhedsledere og de lokale koordinationsudvalg). De offentlige myndigheders opgave bliver, at udstikke generelle retningslinjer (ikke handlingsanvisninger) for et komplekst netværkssamarbejde mellem en række forskellige private og offentlige aktører, og indtage rollen som koordinerings- og kommunikationscentrum, der rådgiver ud fra lokale aktiviteter (opsamling og spredning af best-practice). I mere generelt perspektiv indebærer disse sociale partnerskaber nye multi-partner samarbejder (hvor også NGO'er, civilsamfundsorganisationer, brugerorganisationer m.v. indgår) og udvider forståelsen af traditionelle korporative treparts-konstruktioner (hvorfor de også til tider bliver betragtet som en trussel af arbejdsmarkedets parter). Genstandsfeltet for partnerskaberne omfatter ofte nye 'bløde velfærdsspørgsmål' (f.eks. social integration, lokalsamfundsspørgsmål, menneskerettigheder, miljøspørgsmål), som traditionelt ikke dækkes af kollektive aftaler om løn- og arbejdsvilkår (jf. Kjærgaard og Westphalen 2001; Andersen og Mailand 2002). I en dansk sammenhæng har tankegangen om social partnerskaber især ligget til grund for etableringen af det nationale (og de regionale)

netværk af virksomhedsledere (som rådgiver Socialministeren, nu Beskæftigelsesministeren i spørgsmål omkring VSA og DRAM) og etableringen af de lokale koordinationsudvalg for et mere rummeligt arbejdsmarked (herunder også tidligere Det Social råd på nationalt plan, nu Beskæftigelsesrådet). Tankegangen om sociale partnerskaber har imidlertid en tendens til at nivellere eller negligere interessemodsatninger og konflikt, idet det ofte antages at partnerskaberne forfølger 'win-win' strategier (jf. Andersen og Mailand 2002). Spørgsmålet er hvad der sker i et socialt partnerskab hvis der ikke eksisterer, kan identificeres eller etableres fælles interesser og løsninger, et spørgsmål der berøres gennem analysen af forhandlingsspillet om DRAM (jf. kapitel 6). Dette bringer os frem til det andet argument for relevansen af at beskæftige sig med virksomhedernes sociale ansvar som offentlig politik.

(2) Det analytiske argument: VSA og DRAM er nemlig eksempel på et politisk program, der opererer på grænsen mellem staten og markedet og via offentlig politik søger at påvirke virksomhedsadfærd. **I et analytisk perspektiv er udfordringen at forstå relationerne mellem offentlig politik og virksomhedsadfærd** (jf. kapitlerne 2-4). Traditionelt betragtes offentlig politik og virksomhedspolitik i reglen som to adskilte domæner, til tider også som modsætninger. Virksomhederne opfattes som rationelt kalkulerende profitmaksimeringsenheder på den ene side og de offentlige myndigheder som administratorer af regulative programmer på den anden side. Dette er imidlertid en uholdbar antagelse (jf. f.eks. Wood 1986; Hernes 1978; Christiansen 1993). Virksomhederne vil her blive betragtet som politiske aktører (jf. Dahl 1959; Epstein 1969; Lindblom 1977; Vogel 1996; Christiansen og Nørgaard 2003a) og de offentlige myndigheder som andet og mere end administratorer af regulative programmer (jf. Vedung 1998; Hood 1983; Peters og Nispen 1998). De mulige relationer mellem offentlig politik og virksomhedsinteresser er sjældent genstandsfelt for politologer og forvaltningsforskere, som generelt synes at foretrække, at studere de politiske processer og styringen i den offentlige sektor mere eller mindre uafhængigt af hvordan denne styring adopteres af politikens adressater. Det er derfor nødvendigt at overskride traditionelle disciplinære og faglige grænser, hvilket også var en af policyanalysens oprindelige intentioner (jf. Lasswell 1951). Her bevæger vi os ind på relativt uopdyrket land, idet der hverken i analyser af offentlig politik eller analyser af virksomhedsadfærd er en stærk tradition for at sammenkoble forståelsen af offentlige og private aktører. Offentlig politik er andet og mere end administration af regulative programmer, idet staten i stigende grad søger at regulere samfundet og økonomien uden anvendelse af tvang og sanktioner, men i stedet benytter tilskyndelser (økonomiske styringsinstrumenter), overtalelse (kommunikation) og offentlige

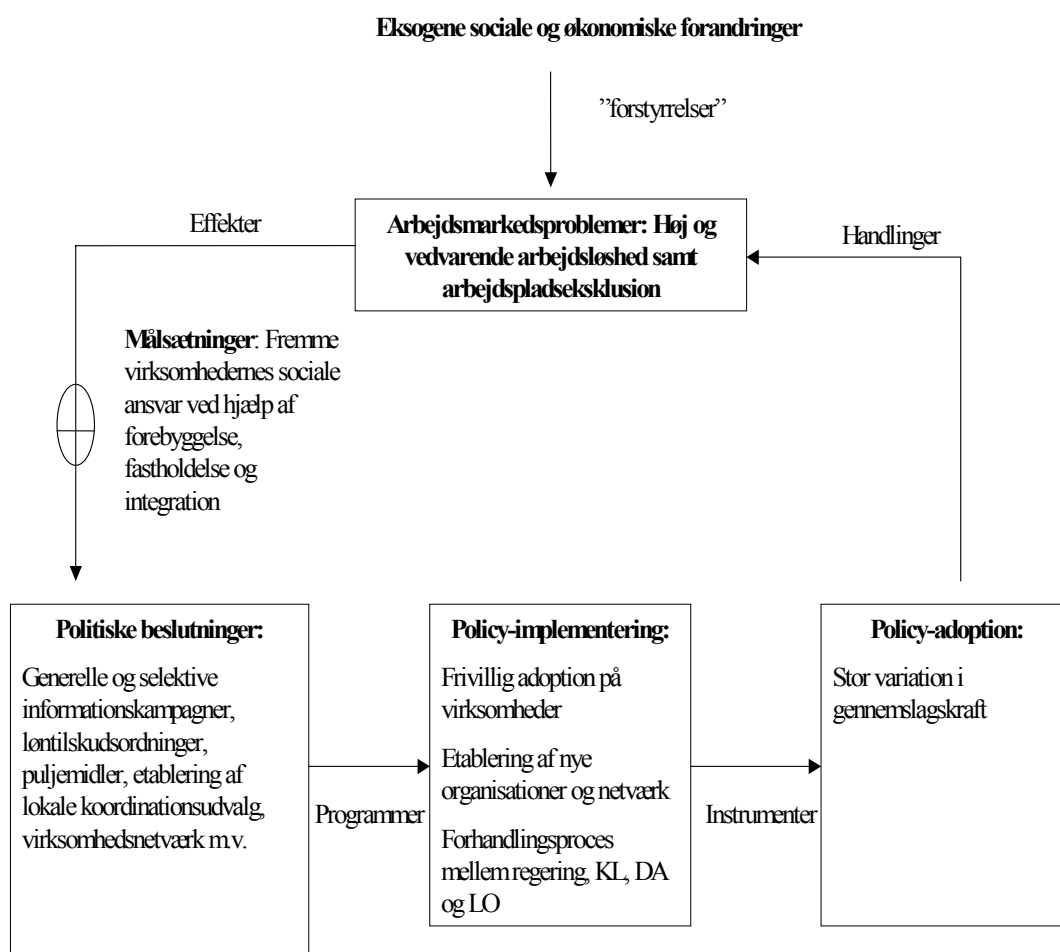
aktiviteter (servicetilbud). VSA og DRAM er udtryk for denne stigende erkendelse af at staten vanskeligt kan (og vil) regulere samfundet og økonomien ved hjælp af traditionelle styringsinstrumenter, men derimod vælger at benytte 'bløde' interventionsformer og positivt motiverende tilskyndelser for at sikre efterlevelse og træfsikkerhed (jf. kapitel 2). Offentlig indgriben overfor markedsskabte problemer - til eksempel udstødning fra arbejdspladserne og marginalisering - ved hjælp af positivt motiverende instrumenter kan fra et virksomhedssynspunkt forstås som andet end bebyrdende 'forstyrrelser' og 'utidig, udansk indblanding'. Omvendt forudsætter positivt motiverende styringsinstrumenter et forudgående interessefællesskab, og kan skabe problemer med manglende gennemslagskraft, effektivitet, kontrol og efterlevelse. Det er derfor nødvendigt at analysere virksomhedernes interesser (jf. kapitel 3 og 4). I navnlig neoklassisk økonomisk teori er der en tendens til at betragte offentlig politik og regulering som udefrakommende forstyrrelser, der potentielt vil underminere den kapitalistiske markedsdynamik (jf. Friedman 1962; Wood 1986). Private virksomheder betragtes primært som orienteret mod kortsigtet profitmaksimering og som delvist lukkede økonomiske systemer. For at forstå private virksomheders faktiske adfærd og funktion må vi i stedet vende blikket mod den politologiske litteratur om relationerne mellem erhvervslivet og staten (jf. Dahl 1959; Epstein 1969; Lindblom 1977; Vogel 1983, 1987, 1996; Christiansen og Nørgaard 2003a) og nyere bidrag til den økonomiske litteratur, herunder ikke mindst litteraturen om virksomhedernes sociale ansvar (jf. Bowen 1953; Sethi 1975; Ackerman og Bauer 1976; Carroll 1977; Frederick 1994) og stakeholderteori (Freeman 1984). Der kan dog ikke i øjeblikket siges at være udviklet et konsistent teoretisk alternativ til den neoklassiske teori, hvorfor forskellige alternative tilgange og teoretiske ansatser søges sammenstykket i en ny forståelses- og forklaringshorisont overfor politiske programmer på grænsen mellem private og offentlige aktører. Det er netop en væsentlig teoretisk ambition med afhandlingen at søge at skabe en mere sammenhængende og systematisk forståelse af virksomhedernes adoption af offentlig politik. En central antagelse er, at hvorvidt virksomhederne adopterer offentlig politik (som ikke er tvangs- eller sanktionsbelagt) i første omgang afhænger af hvordan politikken er formuleret og designet (jf. afsnit 2.1), hvilke beslutningsprocesser der ligger til grund for politikens udvikling (jf. afsnit 2.2) og ikke mindst hvordan den tænkes implementeret, altså grundlæggende hvordan forholdet mellem politikindhold, politikens strukturelle-institutionelle og processuelle elementer er skruet sammen og hvordan de opfattes af politikens adressater. Virksomhedernes adoption af offentlig politik afhænger i anden omgang af i hvilken udstrækning der opstår koblinger mellem styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser, hvor sidstnævnte må forstås flerdimensionalt og ikke kun som afledt

af profithensynet, omend dette ikke kan negligeres (jf. kapitel 3). Der argumenteres således i afhandlingen for den analytiske mulighed af instrumentelle koblinger mellem offentlig politik (regulative programmer, motivations-, informations- og aktivitetsprogrammer) og virksomhedsinteresser (økonomiske interesser, adfærdsautonomi og kompetencer/ressourcer), jf. kapitel 4. Men der argumenteres også for, at operationelle koblinger (i dette tilfælde mellem det politiske program og virksomhedernes faktiske sociale ansvar) ikke kan deduceres på forhånd, men må gøres til genstand for empiriske analyser (jf. især kapitel 7).

1.3 Afhandlingens tre undersøgelsesfelter

De relevante elementer i analysen af VSA som offentlig politik og virksomhedspolitik illustreres nedenfor ved hjælp af en policy-cyklusmodel (jf. Schmid 1996, kap. 7). Modellens styrke ligger i den stiliserede sammentænkning af samspillet mellem det politiske system og det fremherskende arbejdsmarkedspolitiske regime (eller beskæftigelsesregime) i den pågældende kontekst. Der optræder et komplekst samspil mellem de politiske processers egendynamikker og dynamikkerne på arbejdsmarkedet. Modellen er velegnet til analytisk at strukturere elementerne i policycyklussen, omend den giver indtryk af en relativ rationalistisk proces, som formentlig sjældent kan genfindes i praksis (jf. Schmid 1996, s. 206).

Figur 1.3. Policycyklus for virksomhedernes sociale ansvar:



Den første fase i den politiske cyklus er **dagsordensfastsættelsen**, hvor politiske målsætninger opstår og udvikles i et mere eller mindre anarkisk forløb som reaktion på 'objektive' såvel som 'oplevede' udfordringer (jf. kapitel 5). Dagsordensfastsættelsen er imidlertid ikke en selvstændigt proces i Schmids' model, idet det antages, at politiske problemer eller målsætninger er konciperet på forhånd (eller defineres af forskeren selv). Derimod er fokus mere på den iterative proces, hvorved politiske målsætninger og implementeringsarrangementer i samspil med 'signaler' fra feedback-mekanismen justeres og perfektioneres. På baggrund af dagsordenfastsættelsen og problemdefineringen opstilles en række mere eller mindre eksplicite politiske målsætninger og beslutninger, ikke mindst

beslutningen om, at iværksætte en kampagne om VSA.⁷ Senere er fulgt en række andre politiske beslutninger der kan henføres under det politiske program.⁸ Socialministeriet opstiller i 1994 en politisk målsætning om at fremme VSA. Årsagen til beslutningen om at igangsætte kampagnen er ikke nødvendigvis, som det delvist antages af Schmid (1996, kap. 7), udtryk for en rationel beslutningsproces, hvor politikkerne responderer på objektive problemer i deres omgivelser. Afvigelser fra politiske målsætninger fortolkes i modellen som resultat af eksogene 'forstyrrelser', eksempelvis øget arbejdsløshed eller øget udstødning fra arbejdspladserne. Det politiske system reagerer formentlig i lige så høj grad på endogene forandringer, som er foranlediget af processer internt i den politiske beslutningsproces (jf. Easton 1953) og på tilfældigheder og personlige problemopfattelser. Det er grundlæggende et empirisk spørgsmål, hvorfor og hvordan ideer bliver til dagsordener som afføder politiske beslutninger (Cobb og Elder 1972; Kingdon 1995; Rochefort og Cobb 1994; Dearing og Rogers 1996).

Den næste fase er **beslutningsprocessen**. Den politisk-administrative beslutningsproces er for så vidt foregået i to tempi. Først gennem udviklingen af den tidlige policyteori i Socialministeriet i 1990ernes begyndelse og derefter gennem en række tilbagevendende centrale forhandlinger mellem de væsentligste interessenter for politikprogrammet (Regeringen, DA, LO, KL m.fl.). Herved synes der at være opnået en konsensus og standarddefinition af indhold, instrumenter og rationaler, omend der ikke nødvendigvis er overensstemmelse mellem den tidlige og den senere policyteori. Det må nærmere antages, at forhandlingsspillet har medført nye målsætninger, rationaler, beslutninger og instrumenter, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med den tidlige policyteori (jf. kapitel 6). Dette understreger nødvendigheden af at analysere policyprogrammet i et tidsmæssigt perspektiv.

Den efterfølgende fase i modellen er **implementeringsprocessen**, i hvilken programmer søges iværksat igennem den eksisterende eller en nyetableret struktur for

7 Politiske beslutninger er ikke nødvendigvis afgrænset til det parlamentariske system. Arbejdsmarkedets parter beslutning om at indføre aftalebaserede skånejobs gennem sociale kapitler i overenskomster (1995) vil ligeledes kunne analyseres ved hjælp af den kybernetisk inspirerede policycyklusmodel.

8 Af efterfølgende beslutninger kan nævnes de faglige organisationers aftale om indførsel af sociale kapitler i overenskomsterne (1995), socialministeriets etablering af nationale og regionale netværk af virksomhedsledere (1996) og en række udviklingscentre (1996/1998), jobs på særlige vilkår (skåne- og fleksjobs i 1998), oprettelsen af det sociale råd og de lokale koordinationsudvalg (1999), adgang til oprettelse af sociale klausuler ved offentligt udbud (2001), førtidspensionsreformen (1998 og 2001), overflytning af ressortområderne 'det rummelige arbejdsmarked og virksomhedernes sociale ansvar' fra social- til beskæftigelsesministeriet (2001), sammenlægning af landsarbejdsrådet og det sociale råd til beskæftigelsesrådet (2002). Jf. appendiks 1 for en skitsering af de politiske beslutninger som kan henføres til det politiske program om VSA og DRAM.

politikimplementering (det kan tillige være et mål på de politiske beslutningstagere at ændre disse implementeringsstrukturer). Politiske programmer består af en række konkrete instrumenter, der fungerer som enten positive eller negative incitamenter for målgruppers og adressaternes adfærdsdispositioner (policyadoption). Adressaterne for politikken om VSA er navnlig de private arbejdspladser og ikke mindst private arbejdsgivere og medarbejderrepræsentanter. Politikområdet adskiller sig som nævnt fra mere traditionelle implementeringsprocesser, hvor der er en mere direkte relation mellem offentlige myndigheder og politikens målgrupper. Virksomhedernes adoption af politikprogrammet forudsætter en anderledes implementeringsstruktur, idet virksomhederne mere eller mindre frivilligt kan vælge at tilegne sig – eller undlade at tilegne sig – de elementer af den offentlige politik, som de finder stemmer overens med deres adfærdsdispositioner. Virksomhedernes interesse i at påtage sig et socialt ansvar samt de offentlige myndigheders mulighed for at påvirke denne interessestruktur bliver dermed afgørende for politikens adoption og gennemslagskraft. Det er imidlertid i sidste instans en politisk afgørelse om virksomhederne responderer adækvat på det offentliges forventninger. Såfremt dette over tid vurderes ikke at være tilfældet, består muligheden for at benytte 'hårdere' policyinstrumenter, f.eks. forbud, påbud, skatter, afgifter og sanktioner ved manglende efterlevelse.

Den sidste fase i modellen er netop virksomhedernes **adoption af offentlig politik**. Politikken adopteres, som indikeret i modellen ovenfor, meget forskelligt af forskellige aktører, og der er utvivlsomt betydelige diskrepanser mellem de ambitiøse politiske målsætninger og de faktiske resultater og effekter af politikken (som ikke nødvendigvis har medført rationalistiske tilpasninger af hverken eksisterende målsætninger eller implementeringsregime). Policyprogrammets tvetydighed i forhold til målsætninger, målgrupper og deltagerkreds medfører, at implementeringen får delvis eksperimentel karakter, hvorved læring fremfor nøjagtig efterlevelse bliver successmålet. I sidste instans forekommer forandringer på arbejdsmarkedet, der har konsekvenser for den politiske beslutningsproces; det politisk-administrative system lærer eller lærer ikke.⁹

⁹ Den kybernetiske model er formuleret som en kritik af manglerne ved traditionel (top-down) effektevaluering, hvor der i stedet foreslås 'målorienteret politikevaluering', der fokuserer på bredt definerede politikmål eller policyproblemer, herunder i hvilken udstrækning disse bidrager til bedre samfundsmæssige løsninger end rene markedsløsninger. Tilgangen benytter et 'bottom-up' perspektiv, der involverer politikens adressater, deres modtagelighed eller afvisning af en bestemt politik (policyadoption), aktørerne som er involveret i eller ansvarlige for politikimplementering og beslutningstagerne på den politiske arena (Schmid m.fl. 1996, kapitel 1 og 7).

I det følgende specificeres afhandlingens undersøgelsesfelter og undersøgelsesspørgsmål nærmere. Det empiriske genstandsfelt for afhandlingen er todelt og de empiriske undersøgelsesfelter er tredelte. Det første genstandsfelt er at forstå VSA og DRAM som offentlig politik ved hjælp af en policyanalyse af det politiske program. Denne policyanalyse er opdelt i to undersøgelsesfelter, dels en analyse af dagsordensfastsættelsen og indholdet i den tidlige policyteori, dels en analyse af beslutningsprocesserne og den senere policyteori. Det andet genstandsfelt er at forstå det politiske program som virksomhedspolitik, hvilket belyses gennem det tredje undersøgelsesfelt, en analyse af karakteren og niveauet af socialt ansvar ved danske private virksomheder. Nedenfor begrundes og uddybes disse tre undersøgelsesfelter.

(1) Det første undersøgelsesfelt er dagsordensfastsættelsen og indholdet i den tidlige policyteori. Ved policyteori(er) forstås de samlede empiriske og normative forestillinger og antagelser som ifølge programmagerne ligger bagom programmet, interventionen eller politikken (jf. afsnit 1.4). Det er væsentligt at foretage en analyse heraf, hvor der fokuseres på politikprogrammets formål, rationaler, målgrupper og instrumenter. Det handler med andre ord om, at rekonstruere programmagerens programforståelse. Det er nemlig langt fra entydigt, hvilke sociale og politiske problemer, ideen om VSA blev lanceret som en problemløsning på. Forskellige sociale grupperinger og organiserede interesser vil søge at styre politikken i retning af, hvad de mener bedst tjener deres interesser. Den politiske dagsorden kan derfor skævvrides til fordel for bestemte interesser og social grupper (Schattschneider 1960). Måden hvorpå sociale problemer defineres, er afgørende for forståelsen af de efterfølgende politiske beslutningsprocesser og implementeringsprocesser (Dunn 1995). VSA kan opfattes som et 'objektivt svar' på et 'objektivt' problem, et tilfældigt svar på et ustruktureret problem eller som et socialt ritual, der skal demonstrere handlekraft (jf. kapitel 5). Gennem analyse af den tidlige policyteori undgås endvidere den 'fælde', som top-down implementeringsanalyser ofte falder i, nemlig at negligere betydningen af beslutningsprocesser forud for selve den autoritative beslutning om iværksættelse af en politik eller et program (jf. Winter 1994; Matland 1995). Offentlig politik, der målrettes virksomhedsadfærd og virksomhedsholdninger, udformes ud fra bestemte antagelser om, hvilke typer af rationaler, beslutninger, programmer og instrumenter, der vil kunne legitimeres overfor og accepteres af private virksomheder og føre til effektiv policyadoption (Schneider og Ingram 1993), hvor policyadoption som nævnt henviser til de aktører som politikken adresseres til og deres modtagelighed overfor en bestemt politik (Schmid 1996, s. 5). Konkret analyseres den tidlige

policyteori gennem en kortlægning af politikprogrammets definitioner af sociale problemer, målgrupper, rationaler og instrumenter samt gennem en analyse af hvordan og hvorfor VSA kom på den politiske dagsorden.

Det er uklart, hvordan et arbejdsmarked med 'plads til alle' og 'brug for alle' etableres. Der eksisterer næppe nogen velkendt teknologi eller offentligt instrumentarium, som umiddelbart kan bringes i anvendelse. Policyteorien er uklar, aktørerne som deltager i beslutnings- og implementeringsprocessen er mangfoldige og ansvarstildeling vanskelig. Tvetydige målsætninger, uklar teknologi og flydende aktørkreds giver tilsammen dagsordensfastsættelsen træk i overensstemmelse med 'skraldespands-modellen' for organisatoriske beslutninger (jf. Cohen, March og Olsen 1972; Kingdon 1995). Når de politiske beslutningstagere 'ikke ved hvad de vil' eller 'ikke ved hvad der skal til' (jf. Larsen m.fl. 2001, s. 14ff.), får implementeringsprocessen delvis eksperimentel karakter (Matland 1995), hvilket indebærer høj afhængig af kontekstuelle faktorer i omgivelserne og stor variation i implementeringsresultater. Når tilegnelsen af offentlig politik samtidig er frivillig og usanktioneret, bliver resultatet, at forskellige typer af virksomheder vil adoptere politikken om VSA vidt forskelligt (jf. Holt 1998; Larsen og Weise 1999; Høgelund og Kruhøffer 2000, Kruhøffer og Høgelund 2001; Boll og Kruhøffer 2002; Holt m.fl. 2003) eller slet ikke. En traditionel top-down implementeringsanalyse ville utvivlsomt konkludere, at der forekommer 'implementeringsfejl' og er betydelige diskrepanser mellem politiske målsætninger og politikeffekter. Dette resultat var imidlertid givet på forhånd. Målrealiseringsgraden synes nemlig ikke at være et relevant succeskriterium for politikker med tvetydige målsætninger, uklar policyteori og flydende deltagerkreds. Fra et centralt politisk-administrativt synspunkt bliver læring og vidensopsamling vigtigere end nøjagtig efterlevelse af eksplicitte mål. Opsamling, formidling og efterligning af 'best practice' (lokale solstrålehistorier) bliver afgørende for politikken gennemslagskraft og træfsikkerhed. Det er derfor også uhensigtsmæssigt at foretage en traditionel mål-effekt evaluering af det politiske program, dels fordi operationelle mål til at evaluere politikken resultater op imod vanskeligt kan identificeres, dels fordi de mulige effekter af VSA og DRAM næppe kan isoleres fra øvrige faktorer på arbejdsmarkedet (jf. Krogstrup 2003, kap. 5) (jf. afsnit 1.4). I stedet foretages her en policyanalyse, der søger at forstå processen, hvorved offentlig politik sammenkobles med virksomhedspolitik og faktorerne, der bestemmer i hvilken udstrækning virksomhederne tager et socialt ansvar. Det er derfor nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt, at indholdsbestemme, hvad 'programfædrene' har forestillet sig med VSA og DRAM. Der graves et spadestik

dybere ved at identificere faktorer i beslutningsprocessen og politikadoptionen, der virker henholdsvis fremmende og hæmmende for VSA.

(2) Det andet undersøgelsesfelt er, at forstå beslutningsprocesserne omkring det rummelige arbejdsmarked. Vi forudsætter nu, at der eksisterer en politisk dagsorden om, at virksomhederne bør påtage sig et større socialt ansvar. Hvordan og hvem træffer så operationelle beslutninger om at føre disse målsætninger ud i livet? Dette er grundlæggende et spørgsmål om magt og interesser i beslutningsprocessen, dvs. et spørgsmål om at skabe en forståelse af beslutningsprocessens deltagere, deres orienteringer, strategier og prioriteringer samt det faktiske beslutningsudfald (jf. Lasswell 1951; Torgerson 1985). De politiske beslutningsprocesser kortlægges gennem en analyse af forhandlingsspillet om DRAM ved hjælp af en caseanalyse af firepartsforhandlingerne mellem regeringen, arbejdsmarkedets parter og Kommunernes Landsforening i efteråret 2000.¹⁰ Som det fremgår heraf forekommer der to centrale beslutningsfora; de tidlige beslutninger i Socialministeriet navnlig om opstart af en virksomhedskampagne om det sociale ansvar og de senere forhandlede beslutninger mellem regering og 'berørte interesser' om DRAM. Hvor det første sæt af beslutninger søges kortlagt gennem analyse af dagsordensfastsættelsesprocessen, søges det andet sæt af beslutninger belyst gennem analyse af beslutningsprocesserne i forbindelse med forhandlingsspillet om DRAM. Et mere rummeligt arbejdsmarked er et positivt og værdiladet begreb - uden modhager. Det tages ofte for givet og defineres sjældent eksplicit. Verbalt kan alle aktører anføre en interesse heri og tilslutning hertil, men der ligger formentlig meget forskellige interesser og strategier gemt bag denne retoriske accept. Det undersøges derfor i hvilken udstrækning, der er konvergens eller divergens imellem de dominerende aktørers orienteringer og strategier for DRAM, og i hvilken udstrækning der er konsensus eller konflikt om programmets strategiske terræn. Set i relation til den tidlige policyteori er antagelsen, at der kan identificeres en standardforståelse, hvorom de dominerende aktører på det principielle og overfladiske plan er enige, men at legitimiteten falder og interessekonflikterne intensiveres, desto nærmere vi kommer DRAM som operationelt politisk program. Det afgørende spørgsmål er derfor, hvor bristfældig den overordnede konsensus er, og hvor grænsefladerne for konflikt kan identificeres. VSA og DRAM er

baseret på frivillig og sanktionsløs medvirken, som forudsætter at der enten eksisterer eller kan etableres fælles normer, interesser og procedurer mellem den regulerende og de regulerede. Det er imidlertid vanskeligt at håndtere konflikter og interessemodsætninger i et sådant partnerskab (jf. Sahlin-Andersson 2003). Hvad vil der ske hvis der åbnes for 'hård regulering' og sanktionering af virksomhedernes adfærd? Og er den retoriske opslutning betinget af, at der praktiseres 'blød regulering'?

Det analytiske perspektiv for undersøgelsen af forhandlingsspillet er en konflikt- og forhandlingsmodel (jf. bl.a. Schelling 1960; Lindblom 1965; Elmore 1978), idet en sådan anerkender eksistensen af konflikt, magt og interessemodsætninger samt den gensidige afhængighed mellem spillets aktører (jf. kapitel 2, afsnit 2.2.). De forskellige aktørers mål og interesser er dermed sat i fokus. Dette er samtidig en konstatering af, at der næppe kan identificeres et overordnet formål med DRAM, som de deltagende aktører er fælles om, men at politiske målsætninger er snævert forbundet med aktørinteresser. Om implementeringen af DRAM kan betegnes en succes eller fiasko afhænger derfor også af, hvilke aktører man spørger, og i hvilken udstrækning disse aktører mener at havde fået opfyldt deres interesser. Implementeringslitteraturen er et vidnesbyrd om, at et næsten uendeligt antal faktorer spiller ind på politikens udformning og aflevering til målgrupper og adressater (jf. O'Toole 1986, 2000; Sabatier 1986; Rothstein 1994; Hill 1997; Hill og Hupe 2002). Et ofte gentaget kritikpunkt er fraværet af en generel implementeringsteori og fraværet af en overskuelig række centrale variable som bestemmende for implementeringsprocessens udfald (Sabatier 1986; Sabatier og Jenkins-Smith 1993; Winter 1994; O'Toole 1986, 2000; Matland 1995). Det er imidlertid værd at bemærke sig navnlig to forhold. For det første, at implementeringsforskning er tværdisciplinær og benytter multiple metoder, hvorfor teoretiske modeller og antagelser afhænger af det valgte sæt 'begrebslige linser' (Allison 1971; Matland 1995; Parsons 1995). For det andet, at enhver implementeringsproces er kontekstuel og situationelt betinget, hvorfor der næppe kan udvikles generelle implementeringsteorier med gyldighed på tværs af tid og sted (jf. Lasswell 1951; Bredgaard m.fl. 2003). Den valgte tilgang til studiet af konkrete implementeringsprocesser må således afhænge af, hvilke 'begrebslige linser' der synes velegnede til at belyse det specifikke problem og den særlige

10 Formålet med fire-partsforhandlinger i efteråret 2000 var til eksempel at omsætte de mange ord og målsætninger om mere rummelighed til konkrete handlinger. Socialministeriet fremlagde af tre omgange fortrolige forhandlingsudspil, som hver gang blev forkastet af arbejdsmarkedets parter, før forhandlingerne til slut brød sammen. Der er åbenlyst, at der bag den konsensuelle overfalde om et mere rummeligt arbejdsmarked skjuler sig forskellige aktørinteresser, strategier og prioriteringer. Forhandlingsspillene er i den forstand

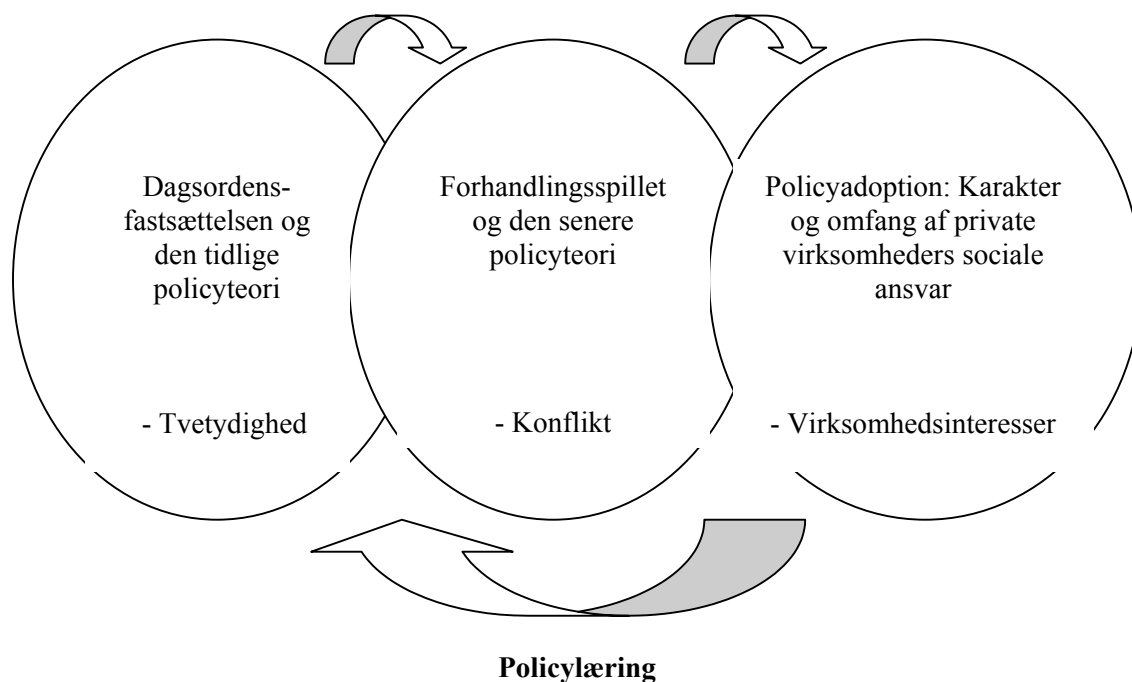
kontekst som politikken udspiller sig i samt en erkendelse af de metodiske begrænsninger den valgte tilgang indebærer (jf. kapitel 2, afsnit 2.3.). For at reducere kompleksiteten, afgrænses analysen af dagsordensfastsættelsen og beslutningsprocesserne i forhold til to variable, nemlig konflikt og tvetydighed (jf. afsnit 1.5). Graden af tvetydighed i policyteorien og graden af konflikt i beslutningsprocesserne har afgørende betydning for udformningen af implementeringsprocessen. Der kan på baggrund af graden af konflikt og tvetydighed i policyprocessen grundlæggende identificeres fire typer af implementeringsprocesser (politisk, administrativ, eksperimentel og symbolsk implementering, jf. Matland 1995) der hver især opfanger væsentlige karakteristika, hvorved politiske programmer søges afleveret til adressater og målgrupper. I relation til implementeringen af VSA er antagelsen, at de tidlige intentioner indebar eksperimentel implementering (karakteriseret ved lavt konfliktniveau og høj tvetydighed i policyprogrammet) men, at et stigende konfliktniveau i beslutningsprocessen om DRAM (forhandlingsspillet) kan medføre at implementeringen får symbolsk karakter (højt konfliktniveau og høj tvetydighed). Dette må afsøges empirisk såvel som hvilke konsekvenser det har for politikens adoption ved adressaterne.

(3) Det tredje og sidste undersøgelsesfelt er, at identificere faktorer der kan belyse karakteren og omfanget af virksomhedernes sociale ansvar. I sidste instans vil et nok så velkonstrueret og velorganiseret politikprogram næppe kunne gennemføres effektivt, hvis det savner legitimitet og opbakning i målgruppen eller hos politikens adressater (jf. Rothstein 1994, Schmid 1996; Levi 1997), navnlig ikke, når adoptionen heraf er frivillig. Karakteren og omfanget af VSA afdækkes gennem en virksomhedssurvey, stillet til rådighed af lektor Peter Nielsen under CARMAs forskningsprogram (jf. Nielsen 2004). Dette sidste undersøgelsesfelt omhandler således operationelle koblinger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik under spørgsmålet om hvilke typer af virksomheder, der vælger at påtage sig hvilke typer af socialt ansvar (jf. kapitel 7). Centrale arbejdsmarkeds- og socialpolitiske aktører forudsætter ofte, at barriererne for VSA og DRAM primært knytter sig til kognitive barrierer hos politikens adressater, f.eks. fordomme og uvidenhed, og at løsningen er mere målrettede informationer og overtalelsesprogrammer. Det skal ikke betvivles her, men der er fortsat et betydeligt vidensunderskud omkring hvilke ikke-kognitive forhold, der henholdsvis fremmer og hæmmer VSA. Ikke-kognitive faktorer, som den strukturelle virksomhedsudvikling, virksomhedernes fleksibilitetsstrategier, interne og eksterne

afslørende cases på graden af enighed mellem de dominerende arbejdsmarkedspolitiske aktører om, hvordan et mere rummeligt arbejdsmarked skal frembringes (om casebegrebet, jf. afsnit 1.6).

samarbejdsrelationer og den generelle økonomiske udvikling, der er væsentligt sværere at ændre på kort sigt, har formentlig også en betydelig indvirkning på virksomhedernes tilbøjelighed til at påtage sig sociale ansvar. En mere nuanceret viden herom vil også være anvendelig i forhold til benyttelsen af andre styringsinstrumenter end overtalelse, f.eks. økonomiske incitamenter, offentlige servicetilbud og offentlige reguleringer.

De tre undersøgelsesfelter er illustreret i den analytiske model nedenfor. Først søges en forståelse af policydannelsen og policyudviklingen, forstået som politikformulering, beslutningsprocesser og deres konsekvenser for implementeringsprocessen. Policydannelsesprocessen analyseres dels gennem en kortlægning af dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori dels gennem en kortlægning af forhandlingsspillet om DRAM og den senere policyteori, hvor der fokuseres på rationaler og instrumenter indeholdt i policyprogrammet samt hvordan aktørorienteringer og –strategier former beslutningsprocesserne. Policyanalysen forholdes derefter til politikens adoption hos adressaterne gennem en analyse af private virksomheders sociale ansvar. Den analytiske fremgangsmåde og de centrale variable i analyserne fremgår af modellen nedenfor:

Figur 1.4. Analytisk model for undersøgelsen:

Genstandsfeltet, som binder de empiriske genstandsfelter sammen, er relationerne mellem offentlige myndigheder og virksomhederne og særligt, hvordan det politiske program medfører nye indbyrdes forventninger og handlinger mellem virksomhederne og det offentlige. Hvorledes dette samspil er instrumenteret på tegnebrættet og i praksis, søges afdækket gennem en analyse af policydannelsesprocessen og en virksomhedsanalyse af policyadoption. At opfange det påtænkte og faktiske samspil mellem offentlige myndigheder og private virksomheder involverer derfor i princippet hele policyprocessen og som minimum; en opdeling af offentlige aktiviteter på programtyper, overvejelser om politikindhold, politiknetværk og –arenaer samt overvejelser om adressaternes baggrund, interesser og adfærdsdispositioner (Jørgensen 1990). Tankegangen er, at der er gensidige relationer imellem politikformulering, beslutningsproces og policyadoption, således at særlige kendetegn ved den tidlige policyteori konditionerer valgmulighederne i beslutningsprocessen, som igen er medvirkende forklaring på det politiske programs adoption hos adressater og gennemslagskraft overfor målgrupperne.

Som nævnt er afhandlingens analytiske problemstilling, hvad der betinger politikadoption ved private virksomheder. Både faktorer internt på virksomhederne og i virksomhedernes omgivelser antages, at påvirke karakteren og omfanget af VSA. Virksomhederne er ikke

monolitter, som eksisterer isoleret fra de politiske omgivelser og det politiske forventningspres (Cyert og March 1963; Pfeffer og Salancik 1989). Private virksomheder opererer i et politisk landskab, hvor de mere eller mindre aktivt optræder som medspillere og modspillere til den politiske beslutningsproces. Forventninger om virksomhedernes modsvar på offentlige appeller, tilskyndelser og reguleringer spiller omvendt en væsentlig rolle i politikformuleringen og beslutningsprocessen. Der er et dialektisk samspil og modspil mellem offentlige og private aktører og imellem policyinstrumenter og virksomhedsinteresser (hvilket er søgt illustreret ved de overlappende cirkler i figuren ovenfor). Der kan etableres instrumentelle koblinger mellem politikdannelsesprocesser og policyadoption og operationelle koblinger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik. Spørgsmålet er hvad der betinger fremkomsten og fraværet af disse koblinger i bestemte situationer.

Hvad adskiller så denne undersøgelse fra tidligere undersøgelser? Eksisterende danske undersøgelser har navnlig fokuseret på, hvor langt udvalgte aktører er nået i implementeringen af strategien om et mere rummeligt arbejdsmarked (typisk i udvalgte kommuner, lokale koordinationsudvalg, statslige myndigheder m.v.), hvordan implementeringen forbedres (oftest læring gennem best-practice), eller hvilke holdninger der eksisterer til arbejdsmarkedets rummelighed blandt lønmodtagere og arbejdsgivere (jf. Caswell og Jensen 2000, Larsen og Weise 1999, Høgelund og Kruhøffer 2000, Kruhøffer og Høgelund 2001; Boll og Kruhøffer 2002; Andersen og Torfing 2002a, Holt m.fl. 2003). Der fokuseres snævert på udvalgte delelementer af det politiske program, f.eks. de lokale koordinationsudvalg, socialpolitikken i udvalgte kommuner, eller udvalgte virksomheders sociale ansvar, og er således tale om partielle evalueringer og analyser. Der er endvidere en tendens i disse undersøgelser – og generelt i den offentlige debat - til at betragte både VSA og DRAM som relativt entydige og harmoniske størrelser. **I denne afhandling betragtes det politiske program om VSA og DRAM imidlertid som et produkt af interessemodsætninger, forhandlingskampe og politiske kompromisser. Desuden følges hele den politiske proces fra programmets tilblivelse til adoptionen ved politikken adressater.** Der findes ikke et begreb tilsvarende det rummelige arbejdsmarked i den internationale litteratur. Der er imidlertid opbygget en rig litteratur om virksomhedernes sociale ansvar (corporate social responsibility), virksomhederne som interessenkoalitioner (stakeholder teori), virksomhederne som 'globale' medborgere (corporate citizenship) samt om etik og moral i erhvervslivet (business ethics). Denne angloamerikansk dominerede litteratur har sit udspring dels i filosofi og etik, dels i management- og ledelseslitteratur, og er

navnlig anvendelig i forhold til definitionen af VSA i nærværende undersøgelse, omend der er en tendens til at negligere statens og myndighedernes betydning, altså VSA som offentlig politik (jf. kapitel 3, afsnit 3.3).

Det tredje og afsluttende undersøgelsesfelt, vurderingen af karakteren og omfanget af VSA, minder til forveksling om tilsvarende undersøgelser foretaget af Socialforskningsinstituttet (SFI) under forskningsprogrammet om 'arbejdsmarkedets rummelighed', hvor der årligt i perioden 1998-2006 foretages empiriske registreringer af udviklingen i holdninger og adfærd blandt lønmodtagere og virksomheder (jf. Holt 1998; Larsen og Weise 1999; Høgelund og Kruhøffer 2000; Kruhøffer og Høgelund 2001; Boll og Kruhøffer 2002; Holt m.fl. 2003). Der er imidlertid to afgørende forskelle. For det første, koncentrerer SFI undersøgelserne sig om virksomhedernes adoption af ordninger som henregnes under VSA og DRAM og indtænker sjældent den forudgående politikformulerings- og beslutningsproces. Samspillet mellem offentlige og private aktører bliver dermed i nogen grad en blind vinkel. For det andet, søger SFI undersøgelserne i høj grad at forklare omfanget af socialt ansvar i virksomhederne med henvisning til lønmodtagernes og virksomhedsrepræsentanternes holdninger og værdier. Fraværet af information, viden og holdninger bliver dermed forklaringsgivende overfor virksomheder som i ringe udstrækning eller slet ikke påtager sig et socialt ansvar. I nærværende undersøgelse afsøges i højere grad hvilken betydning ikke-kognitive faktorer har for omfanget og karakteren af VSA, herunder ikke mindst karakteren af organisations- og ledelsesformer, personalepolitik og personaleanvendelse, interne og eksterne samarbejdsrelationer og betydningen af industrielle relationer. Antagelsen er, at bestemte typer af virksomheder til trods for tilstrækkelige kognitive ressourcer ikke påtager sig et socialt ansvar – eller påtager sig bestemte former for sociale ansvar – som følge af disse mere strukturelle (virksomhedsorganisatoriske og arbejdsmarkedsmæssige) årsager. Samt at bestemte typer af private virksomheder agerer som social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører. Der er gensidig afhængighed mellem offentlige og private aktører, men et betydeligt udfaldsrum for konkrete handlinger. Vi må derfor søge at forstå, hvorfor nogle virksomheder agerer som politiske aktører, i dette tilfælde ved at adoptere offentlig politik, imens andre undlader.¹¹

11 For Christiansen og Nørgaard (2003a), der er en af de få danske undersøgelser, som betragter virksomhederne som politiske aktører, går kausalretningen for så vidt den anden vej, idet de undersøger store private virksomheders indflydelse på og kontakter med det politisk-administrative system, fremfor hvordan offentlig politik adopteres ved private virksomheder. Det samme gør sig i høj grad gældende i den internationale, navnlig angloamerikanske, litteratur om relationerne mellem erhvervslivet og staten (jf. f.eks. Dahl 1959; Epstein 1969; Lindblom 1977; Vogel 1986, 1989, 1996) (jf. kapitel 3, afsnit 3.1.1).

1.4. Begrebsforståelser og tilgang til studiet af den politiske proces

Afhandlingen indeholder, som antydnet ovenfor, en række nøglebegreber og antagelser om politik, den politiske proces og det politiske system som i det følgende ekspliciteres. De centrale begreber som politisk program, policyteorier, politik, policy læring og interesser søges også defineret.

Som nævnt i indledningen er en af de centrale påstande i afhandlingen, at VSA og DRAM kan betragtes og analyseres som et politisk program. Ved **politisk program** forstås en række politiske beslutninger, som kan henføres til de samme politisk definerede målsætninger eller problemer. Programmer er 'pakker' af politiske beslutninger, der indeholder konkrete instrumenter til normering af målgruppe- og adressatadfærd, altså et mere eller mindre konsistent politikudkast på et område, herunder med forestillinger om, hvordan man opnår målrealisering (Jørgensen 2002a, s. 12). At definere det politiske program om VSA og DRAM er en analytisk aktivitet, der består i at henføre konkrete politiske beslutninger til definerede politiske målsætninger og problemer. Koordinationsgraden er imidlertid vanskelig at bestemme. Et sæt af beslutninger kan betragtes som koordineret, når hver enkelt beslutning er tilpasset de øvrige beslutninger, dvs. i situationer hvor en beslutning ændres eller tilpasses, som en følge af direkte eller indirekte indflydelse fra andre beslutninger (Lindblom 1965, s. 24). Specifikke politiske beslutninger kan derfor ofte henføres til mere end et politisk program. Programmer fungerer ikke isoleret, men i en kontekst af andre programmer, der interagerer og påvirker det endelige udfald af politikken. Beslutningen om at etablere og udbetale løntilskud ved oprettelse af fleks- og skånejobs kan således både henføres til programmet om VSA/DRAM og til aktiveringsprogrammet, som i den forstand er gensidigt afhængige.

Politiske programmer vil altid indeholde en eller flere mere eller mindre tydelige **policyteorier**. Som nævnt defineres policyteorier som de samlede empiriske og normative forestillinger og antagelser, der ifølge programmagerne ligger bagom programmet, interventionen eller politikken (jf. Hoogerweert 1990; Vedung 1998a). Enhver politik bygger implicit eller eksplicit på en kausalteori om dels årsagerne til negativt vurderede forhold eller tilstande, som beslutningen, politikken eller programmet skal råde bod på og dels en teori om sammenhængen mellem indsatsen og dens årsager (jf. Pressman og Wildavsky 1973; Mazmanian og Sabatier 1981). Policyteorier er imidlertid bredere end kausalteorier, idet de

udover at indeholde kausale antagelser om empiriske relationer, også indeholder normative antagelser om forholdet mellem principper/normer og faktiske/forventede situationer (Hoogerwerf 1990), samt antagelser om hvordan ansvar for problemer kan tildeles individer eller grupper (jf. Stone 1997, s. 189). Begrebet kausalteorier bygger på en underliggende positivistisk forståelse om, at årsager til policyproblemer er objektive og principielt kan identificeres gennem videnskabelig forskning. Når den 'sande årsag' til problemet er identificeret er det politikens mål at eliminere, modificere, begrænse eller undertrykke denne årsag og dermed problemet. Begrebet policyteorier indfanger derfor udover problemets årsags-virknings forhold også forestillinger om ønskede policy mål og værdier samt politiske instrumenter for tildeling af ansvar og skyld.

Politik er blandt andet kampen mellem konkurrerende policyteorier. Dels fordi politikprogrammer bygger på elementer af forskellige, måske konkurrerende, policyteorier, dels fordi der ofte er uenighed om politikens gennemførelse og ønskede udfald (Vedung 1998a; Rossi m.fl. 1999). Politik forstås her som en proces fremfor en tilstand eller aktivitet og defineres som stillingstagen til, beslutninger om og gennemførelse af offentlige tiltag og aktiviteter i forhold til politiske problemer. Det vil sige, at politik omhandler hele den politiske proces fra problemdefinition og dagsordensfastsættelse over beslutningsproces og implementeringsproces til evaluering og effekter på faktiske problemer (jf. kapitel 2). Således er hverken politiske programmer, policy teorier eller politik entydige og harmoniske begreber, men bæres oppe af aktørinteresser, konflikter, kampe og kompromisser.

I den politiske proces er **tvetydighed og konflikt** naturlige og uundgåelige resultater af måden hvorpå politik fungerer. Der kan forekomme både tvetydige mål og tvetydige midler i de politiske processer. En af måderne, hvorpå konflikt om politikprogrammer kan begrænses, er netop gennem tvetydige målsætninger (Offerdal 2000). Som Vedung (1998a, s. 173) anfører: *"Om klarhet är vetenskapens livsluft, så är uklarhet politikens"*. Tvetydige mål er ofte en forudsætning for at opnå politiske kompromisser, så forskellige politiske aktører kan fortolke den samme handling på forskellige måder (Matland 1995). Tvetydige midler (instrumenter) forekommer dels i situationer, hvor policyteorien for at opnå målsætninger er usikker eller ukendt, dels i situationer, hvor der er usikkerhed om, hvilke roller forskellige organisationer og aktører skal spille i implementeringsprocessen, eller hvor der er modstand mod politiske interventioner. I situationer, hvor de politiske beslutningstagere ikke 'ved hvad de vil' eller ikke 'ved hvad der virker', har den traditionelle anbefaling været, at begrænse

politiske interventioner til de områder for hvilke, der kan opstilles en sikker kausalteori, og hvor der eksisterer kendte midler til at opnå ønskede mål (Mazmaniman og Sabatier 1981, 1983). Mange vigtige men besværlige problemer ville, hvis anbefalingen blev fulgt, forblive ubesvarede, og mange politiske reformer aldrig komme længere end til tegnebrættet. Der må imidlertid ofte handles politisk, selv når kausalteorien og virkningerne er usikre (Rothstein 1994; Larsen m.fl. 2001, s. 15). Implementeringsprocessen tilbyder netop en mulighed for læring, hvor nye visioner, principper, målsætninger og metoder kan afprøves. Det afgørende bliver derfor, at konstruere implementeringsprocessen så usikkerhed kan håndteres og implementeringsaktørerne kan agere fleksibelt i forhold til omskiftelige omgivelser, tvetydige målsætninger og komplekse problemer (jf. Rothstein 1994). Tvetydighed er ikke en fejl ved politikken, men et naturligt element ved mange typer af politikker (Matland 1995, s. 171). Ulempen er naturligvis, at der kan opstå uklarhed om ansvarlighed og demokratisk kontrol (Rothstein 1994) samt at implementeringsaktører vanskeligt kan skabe sig et indblik i de regulerendes intentioner og mål med politikken (Vedung 1998a, s. 174).

Som det fremgår heraf er afhandlingen et **brud med antagelserne i top-down implementeringslitteraturen** (jf. Pressman og Wildavsky 1973; Mazmaniman og Sabatier 1981, 1983; Sabatier 1986), der hævder, at centrale politiske beslutningstagere ikke bare evner - men også bør - styre og kontrollere den komplekse implementeringskæde fra politikformulering over implementering til resultater og effekter. Den parlamentariske styringskæde er imidlertid ikke velegnet til at forstå kompleksiteten i faktiske politiske processer (jf. Olsen 1988; Christiansen og Nørgaard 2003b, kap. 2). Der består sjældent en udbrudt kæde mellem politiske målsætninger på den ene side og præstationer og effekter på den anden side. Virksomhederne har eksempelvis som de primære adressater for politikprogrammet om VSA et betydeligt handlingsspillerum til at udfylde og udforme politikken. Politikprogrammets gennemslagskraft og træfsikkerhed afhænger i vid udstrækning af, hvordan det offentlige kan styre og koordinere virksomhedernes holdninger og adfærd og samtidig regulere og normere virksomhedernes relation med politikken målgrupper. Idet virksomhederne har egne politiske, sociale og økonomiske interesser, der ikke nødvendigvis er sammenfaldende med offentlige interesser, bliver det et åbent empirisk spørgsmål under hvilke omstændigheder, der opstår operationelle koblinger mellem offentlig politik og virksomhedsadfærd. Udformningen af politikprogrammet bygger på en antagelse om, at VSA ikke kan beordres frem gennem direkte adfærdsstyring, men må befordres gennem indirekte adfærdsstyring (norm-, incitaments- og udbudsstyring). En undersøgelse af

VSA kan derfor ikke operere med graden af målrealisering, som er det dominerende evalueringskriterium for succesfuld implementering i top-down litteraturen, som den metodiske målestok for relationen mellem offentlig politik og virksomhedspolitik. Hertil kommer at det politiske programs flertydige målsætninger, uklare policyteori og mangfoldige deltagersammensætning endvidere gør det metodisk vanskeligt at foretage en traditionel effektevaluering (jf. Krogstrup 2003, kap. 5). VSA og DRAM synes at være et typeeksempel på det forhold, som ofte har været fremført som en væsentlig kritik af top-down implementeringslitteraturen, nemlig at det sjældent er muligt at identificere entydige og klare målsætninger for politiske programmer (jf. Hjern og Porter 1981; Winter 1994; Rothstein 1994; Offerdal 2000). En **alternativ målestok** i de (naturlige og dominerende) tilfælde, hvor målsætninger er tvetydige, og der er konflikt om politikprogrammets mål og midler er, dels at vurdere sammenfaldet mellem de forskellige aktørers mål og interesser (jf. Winter 1990, s. 22), dels at vurdere forekomsten af policy læring. Aktørernes interesser kan være identiske, konvergerende eller i konflikt med hinanden. Undersøgelsens tilgang adskiller sig således fra traditionelle empiriske policyanalyser, der snævert har fokuseret på i hvilken udstrækning formelle politiske målsætninger eller intentioner efterleves i praksis, dvs. vurderer målrealiseringsgraden ud fra effektivitetsbetragtninger og teknisk-bureaukratisk rationalitet, eller hvad der kan betegnes 'førsteordens evaluering' (jf. Fischer 1995; DeLeon 1988, 1997; Dunn 1995).¹²

Policy læring er relativt vedholdende ændringer af holdninger, værdier og adfærd som følge af erfaring og/eller ny information i relation til bestemte politiske problemer eller politiske målsætninger (jf. Sabatier og Jenkins-Smith 1999, s. 123). Læring vedrører derfor, dels forståelsen af policyproblemers omfang og karakter, årsager og mulige implikationer af alternative løsninger, dels de mest effektive politiske midler til at opnå politiske målsætninger. Implementeringsprocessen kan som nævnt betragtes som en læringsproces, hvor der forekommer gensidig tilpasning mellem policyprogrammet,

12 Fischer (1995, 1998) argumenterer for at traditionel policyanalyse målt på sine egne succeskriterier hverken har evnet at udvikle anvendelige forklarende eller forudsigende generaliseringer eller effektive løsninger på samfundsproblemer og at policyanalytikere i erkendelse heraf i stigende grad vender sig mod 'postpositivistiske' tilgange hvor fakta og værdier søges integreret og hvor diskurser, ideer, argumenter og fortolkninger spiller en større rolle i forståelsen af den sociale virkelighed. Denne bevægelse betegnes som en udvikling fra 'førsteordens' til 'andenordens' evaluering. Andenordens evaluering spørger til hvorvidt politikken generelle mål tjener vigtige funktioner for eksisterende sociale arrangementer og skelner mellem forskellige forståelser af 'det gode liv' og 'det gode samfund'. En politik eller et politisk program kan ikke betragtes som legitim og retfærdiggjort, før den har bevist sin værdi på andenordens niveauet. Trods de gode intentioner må indholdet i 'andenordens' evalueringer imidlertid fortsat siges at være så rudimentært, at analyserne risikerer at blive så tilpas uklare og inkonsistente, at enhver kan indsætte næsten hvad som helst ind i denne type evalueringer.

implementeringsaktørerne og omgivelserne (jf. Majone og Wildavsky 1979; Browne og Wildavsky 1983).¹³ Læring handler med andre ord om at øge både problemforståelse og effektivitet. Læring om et problem eller mål filtreres imidlertid gennem eksisterende værdier og holdninger, hvorfor aktører har en tendens til at acceptere information som bekræfter eksisterende holdninger og ignorere eller benægte information som er i uoverensstemmelse hermed. Organisationer ønsker til tider heller ikke at opdage eller korrigere fejltagelser, enten fordi de ikke behøver eller fordi de ikke evner. Læring er derfor ikke nogen automatisk proces. Selv i situationer hvor aktører eller organisationer ønsker at lære, vil hvad de lærer, ofte være forskelligt og muligvis modsætningsfyldt (Browne og Wildavsky 1983) eller der kan forekomme systematisk fejllæring. Spørgsmålet er derfor hvilke betingelser der må være til stede for at centrale beslutningstagere udvikler evnen til at lære af de politiske processer.¹⁴ Den første betingelse angår kvaliteten af de informationer, som tilbageføres fra implementerings- til beslutningsniveauet. I et læringsperspektiv er det ikke informationen oppe fra og ned, men nedefra og op, som er den væsentligste. Læringsdrivende information vedrører navnlig information om ting, som går galt og om fejl i implementeringen, der kan ændres. En sådan type information flytter ikke let opad i organisationer eller nede fra og op i implementeringsleddet. Der opstår derfor udfordringer i udformningen af hensigtsmæssige målemetoder og resultatindikatorer. Den anden betingelse for læring er, at der indplantes normer om, at det er tilladt at begå fejl, hvilket forudsætter gensidig tillid, rollesikkerhed og kort magtafstand. Den tredje betingelse vedrører politiske programmer med en uklar policyteori. Læring består her i at udvikle viden om dels nye måder at realisere givne mål, dels at lære at vurdere målene og ændre de mål man ikke længere finder hensigtsmæssige eller forsvarlige (Offerdal 2000; Majone og Wildavsky 1979; Rothstein 1994). Policy læring omfatter derfor både læring om, hvordan målsætninger bedst og mest effektivt realiseres, og viden om i hvilken udstrækning målsætningerne er værd at forfølge (Browne og Wildavsky 1983, s. 241). Hvad der er værd at lære, afhænger derfor af, hvad der er værd at implementere.

13 Hvis implementering betragtes som et ønske om forandring i relationerne mellem implementeringsaktører som medfører forandrede resultater, bliver tilpasning af politiske målsætninger lige så vigtig som modifikationer af de policyinstrumenter som skal opnå resultater. Implementering ophører dermed med at være statisk og bliver dynamisk ved at omfatte læring om det ønskelige såvel som hvordan det opnås. Når implementering således bliver et bevægelig objekt bliver forståelsen af evolution vigtigere end spørgsmålet om målrealisering (Browne og Wildavsky 1983b, s. 234).

14 Der kan også skelnes mellem policy læring og social læring, hvor sidstnævnte er et bredere begreb som ikke snævert er knyttet til den politiske proces men omhandler hvordan læring foregår i samfundet som helhed og hvordan den kan forbedres (jf. Parsons 1995, s. 596ff.). Denne tankegang knytter an til de normative ambitioner i post-positivistisk policyanalyse om participation, empowerment og demokratisering (jf. bl.a. Fischer 1995, 2003; DeLeon 1988, 1997).

Forskellige aktører lærer forskelligt, og der er sjældent enighed om, hvilken erfaringslære, der kan uddrages af politiske programmer. Dermed understreges at **konflikt, magt og interesser er naturlige elementer i enhver politisk proces**, som hverken kan eller bør bortrationaliseres eller negligeres. Konflikter er normale og vedvarende karakteristika ved ethvert politisk og økonomisk system. De kan blot ikke reduceres til antagonistiske interessemodsætninger mellem kapital og lønarbejde, idet politik og forvaltning gennemstrømmes af forskelligartede konfliktlinjer og organisatoriske interesseartikulationer. Der er til eksempel en tradition for institutionalisering af konfliktløsning i det danske arbejdsmarkedspolitiske system. Selvom konsensus ikke fremkommer automatisk i politiske og administrative processer, har konsensusskabelse ofte været et resultat af politiske og sociale konfrontationer, af kondenserede klasse- og gruppekonflikter, af forhandlinger og diskursive praksisser. En god 'konfliktkultur' synes at være en forudsætning for skabelsen af solid enighed og for et respektfuldt samarbejde. Politik trives på spændinger og konflikter mellem grupper og klasser, men også på et passende system for konfliktløsning. Konflikter kan ikke neutraliseres gennem aktørsamarbejde, men kan gøres styrbare (Jørgensen 2002a, s. 257).

Interesseaggregering bliver dermed en kompliceret proces, hvor **interesser redefineres og omformes i de politiske processer og af institutionerne**. Aktører og organisationer kan ikke på forhånd tildeles et sæt 'objektive interesser', som de søger at maksimere i de politiske beslutningsprocesser. Vi kan derfor ikke forlade os på hverken traditionelle marxistiske interesseforståelser eller på forestillinger om individuel nyttemaksimering, som kommer til udtryk i rational choice teori og neoklassisk mikroøkonomi. I analyserne må der tværtimod opereres med et begreb om individuelle såvel som **kollektive præferencer**. Hverken individuelle eller kollektive præferencer kan fastlægges på forhånd og løsrevet fra den historisk-institutionelle kontekst, idet de skabes, fortolkes og omdannes i processen.¹⁵ Institutionelle faktorer påvirker både graden af magt, som aktører har over beslutningsprocessen, og dens udfald, samt individuelle definitioner af interesser og indbyrdes relationer:

15 Offentlig politik er andet og mere end individuel aggregering og maksimering af egeninteresser. Offentlig politik er også '*communities trying to achieve something as communities*' (Stone 1997, s. 18) til trods for at der ofte er konflikt over hvilke mål der skal forfølges og hvem der er medlemmer af fællesskabet. Den fælles interesse skal efterfølgende realiseres gennem individuel handling. Der er sjældent fuld enighed om hvad der skal forstås ved den offentlige interesse og politik handler netop om konkurrerende forståelser af den fælles interesse (det 'fælles bedste') og om at skabe overensstemmelse mellem private og kollektive interesser (løse kollektive handleproblemer).

”Not only does organization alter the power of a social group, it can also affect the interpretation they put on their own interests, and thus the direction of their influence. In this case, the ideas or perceptions of the relevant actors are not an exogenous variable but a component of the rational action as it is situationally determined” (Hall 1986, s. 277).

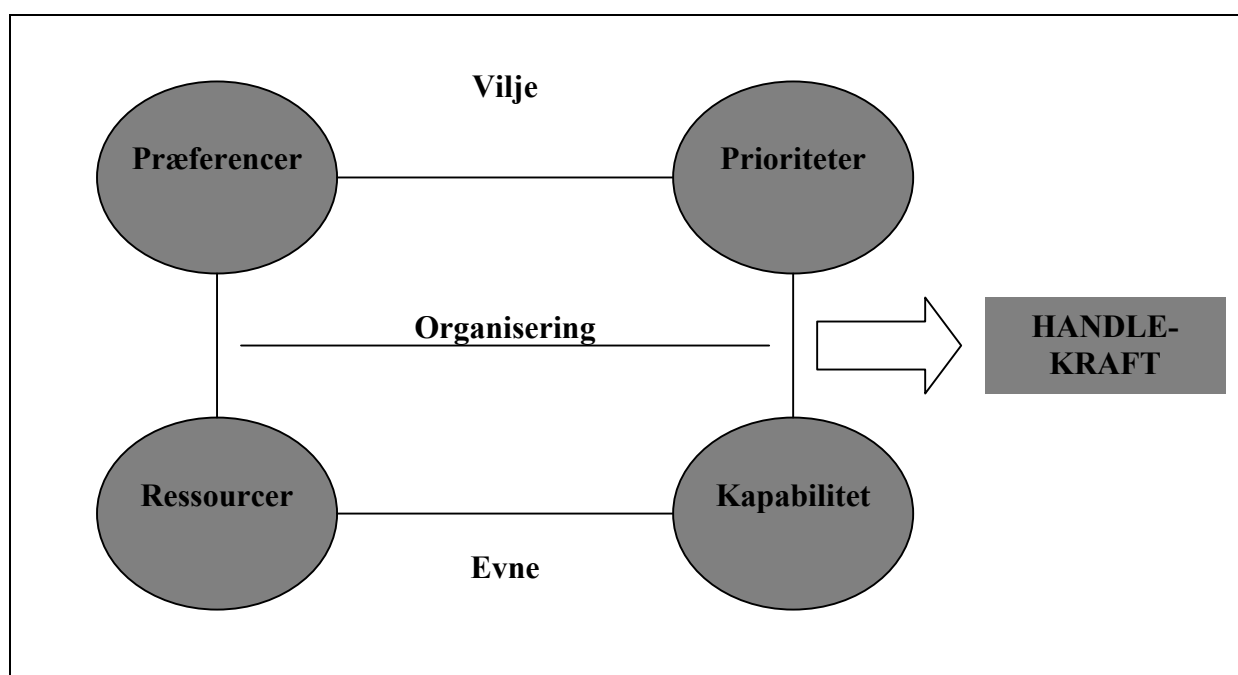
Holdninger formes af organisationer, interesser påvirkes af organisationers adfærd og individer er afhængige af organisationer til at repræsentere deres interesser (Stone 1997, s. 27). Policy læring er derfor også organisatorisk, kollektivt bundet, og kan ikke direkte udledes af individuelle læringsteorier. Organisatoriske faktorer påvirker dels aktørers og virksomheders indflydelse på de politiske beslutningsprocesser, dels retningen som denne indflydelse tager. Selvom organisationer og institutioner konstituerer sammensatte aktører, skaber og begrænser valgmuligheder og påvirker fortolkninger og interesser, determinerer de ikke bestemte valg og udfald. Der efterlades ofte mere end én handlingsmulighed og aktører (eller virksomheder) som er villige til at betale prisen for at af strategiske, taktiske eller individuelle grunde vælge at bryde normer, traditioner og regler.

Der kan derfor med fordel opereres med et begreb om præferencer som bestående af tre elementer: **Organisatoriske egeninteresser, normative rolleorienteringer og identitet** (Scharpf 1997, s. 63ff.). Det første element, organisatoriske egeninteresser, kan identificeres i forbindelse med betingelserne for organisatorisk overlevelse, autonomi og vækst, som igen afhænger af de institutionelle omgivelser, hvori organisationen befinder sig (på individuelt niveau drejer det sig om fysisk velbefindende og social anerkendelse). Organisatoriske egeninteresser er således de handlinger, som aktører er ’frie’ til at foretage, hvorimod præferencer også omfatter normer og identitet og dermed i sidste ende bestemmer en aktørs valg imellem forskellige handlingsmuligheder. Det andet element, normative rolleorienteringer, er de fælles forventninger, som tilfalder aktører eller organisationer, der besidder bestemte positioner. Disse normer kan beskrive betingelserne for bestemte handlinger (regler defineret som begrænsninger der enten forbyder, forudsætter eller tillader specificerede handlinger under specificerede betingelser) såvel som formålet der ønskes opnået med bestemte handlinger (organisatoriske mål og missioner). Der er imidlertid ikke grund til at forvente, at organisatoriske egeninteresser og normative rolleorienteringer danner et hierarkisk integreret og logisk konsistent system, under hvilket enhver handling kan bestemmes eller forudsiges. Der er formentlig oftere konflikt mellem egeninteresser og

normer, hvorfor ingen af de to tilbyder klare retningslinjer for valget af præferencer i den pågældende situation. En delvis løsning på problemet med ubestemte og vage præferencer kan være den tredje type aktørpræference, nemlig skabelsen af en specifik identitet. Aktører har mulighed for at formulere egne specifikke interesser og normer og selektivt vælge mellem de interesser og normer som tilskrives organisationen eller positionen de befinder sig i. Dette er en måde at reducere kompleksitet i en valgsituation og bibringer samtidig forudsigelighed i relationen til andre aktører. Det samme gælder for etableringen af en virksomhedsidentitet eller virksomhedskultur. Identiteter må imidlertid være relativt stabile over tid og samtidig reducere rækken af mulige handlevalg mere end egeninteresser og rolleorienteringer vil gøre. I yderst foranderlige og uforudsigelige omgivelser eller ved pludselige krav om fleksibilitet i interesser og normer vil der derfor også kunne forekomme tab af personlig og kollektiv identitet (Scharpf 1997, s. 63-66).

Denne præferencedeling i organisatoriske egeninteresser, normative rolleforventninger og identitet fastlægger ikke på forhånd bestemte præferencer til hverken kollektive eller individuelle aktører. Der må konkrete empiriske analyser til for at forstå, hvordan kollektive aktører handler i bestemte beslutningssituationer. Præferencer er dynamiske, de kan ændres undervejs i de politiske processer, dels som følge af samtaler, forhandlinger og læring, dels som følge af prioriteringer mellem præferencer. Når aktørerne i forhandlingsspillet ikke kan få opfyldt deres kollektive præferencer er det væsentligt at forstå, hvordan de prioriterer mellem præferencer. Det er ikke urimeligt at antage, at aktører vil værne stærkere omkring de interesser, der er tæt knyttet til organisationens identitet og selvforståelse og vil være villig til at gå på kompromis med værdier og holdninger, som ligger fjernere fra denne kerne (jf. Sabatier og Jenkins-Smith 1993).¹⁶ Hvilke handlinger og beslutninger der træffes i organisationer og imellem organisationer, afhænger imidlertid ikke alene af aktørernes **præferencer og prioriteter**, men også af aktørernes **ressourcer og kompetencer**, hvilket er illustreret i figuren nedenfor.

16 Sabatier og Jenkins-Smith's (1993, 1999) ACF tilgang (Advocacy Coalition Framework) er et forsøg på at udvikle et alternativ til policycyklus/fase-modellen og en bedre forståelse af politikforandring og policy-orienteret læring. Politikforandring i og mellem politiske subsystemer er mere sandsynlig i de 'sekundære aspekter' af policy holdninger (instrumentelle beslutninger og informationsøgning som er nødvendig for at implementere policykernen) fremfor i den 'dybe kerne' af policy holdninger (fundamentale normer og holdninger som er fælles for hvert politisk subsystem) eller i policy kernen (fundamentale policy positioner og strategier for at opnå kerneværdierne). Ændringer i policykernen er ofte resultatet af ændringer i ikke-kognitive faktorer som er eksterne til subsystemet, f.eks. ændrede makroøkonomiske betingelser eller nye regeringskoalitioner. Ændringer af 'sekundære aspekter' er derimod resultat af policy-orienteret læring.

Figur 1.5. Organisatorisk handlekraft

Figuren viser hvilke faktorer, der påvirker organisatorisk handlen, og kan derfor også anvendes i forhold til forståelsen af VSA. Det er ikke alene viljen, forstået som præferencer og prioriteter, men også evnen, forstået som kompetencer og ressourcer, der bestemmer omfanget og karakteren af socialt ansvar ved private virksomheder (jf. kapitel 4). Politikprogrammer kan indvirke på organisationers præference- og prioritetsforståelse såvel som deres ressourcer og kapabilitet (jf. kapitel 4, afsnit 4.2.2. om instrumentelle koblinger). Hvorvidt organisationer som virksomheder eller interesseorganisationer handler, afhænger derfor dels af hvilke kollektive præferencer og prioriteter de har i en given sag, dels af hvilke ressourcer og kapabiliteter de kan mønstre for at agere som ønsket.

Indtil videre er afhandlingens undersøgelsesspørgsmål, genstandsfelt, undersøgelsesfelter, begrebsforståelser og analytiske tilgang søgt beskrevet. Der er således løbende truffet en række forskningsstrategiske og metodiske valg, som har konsekvenser for undersøgelsens udformning og i sidste ende generaliseringsevne. I de to efterfølgende afsnit, som afslutter denne indledende beskrivelse af problemstillinger og undersøgelsesdesign, skal vi først se på implikationerne af disse forskningsstrategiske og metodiske valg ved at beskrive undersøgelsens afgrænsninger og begrænsninger (afsnit 1.5), og dernæst, konsekvenserne i forhold til undersøgelsens generaliseringsevne, altså anvendelsen af VSA som en case på samspillet mellem offentlige myndigheder og private virksomheder i forhold til social- og arbejdsmarkedspolitiske policy- og styringsprocesser (afsnit 1.6).

1.5. Undersøgelsens afgrænsninger og begrænsninger

Som sagt er den konkrete problemstilling for afhandlingen hvordan og under hvilke omstændigheder det er muligt for offentlige myndigheder at holdningspåvirke og adfærdsregulere private virksomheder, der værner om deres adfærdsautonomi og økonomiske interesser, til at påtage sig et større socialt ansvar. Spørgsmålet omhandler de (nye) indbyrdes relationer mellem det offentlige og virksomhederne, som (muligvis) etableres med det politiske program om virksomhederne sociale ansvar med det formål at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked. Og det søges besvaret ved at undersøge den politiske proces fra dagsordensfastsættelse over beslutningsproces til aflevering ved private virksomheder. Dermed er lagt et særligt fokus og perspektiv ned over afhandlingen, der indebærer at andre problemstillinger og emner underbetones eller gøres irrelevante for besvarelsen af problemstillingen. Tre væsentlige fravalg, som adskiller denne undersøgelse fra eksisterende undersøgelser, uddybes i det følgende. Det handler om (1) fravalget af specifikke analyser af politikken målrealiseringsgrad (outcomes) og politikken samfundsmæssige konsekvenser (impacts); (2) fravalget af traditionelle implementeringsaktører (som målgrupper, offentlige institutioner og frontlinjemedarbejdere) og (3) fravalget af virksomhedernes brede samfundsansvar.

(1) Det første fravalg af betydning for undersøgelsens forklaringskraft og generaliseringsmuligheder er relateret til undersøgelsens fokus på den politiske proces, hvor den offentlige politik, som nævnt, følges fra initiering og programmering over implementering til output, men hvor programmets **outcomes og impacts er fravalgt** (jf. figur 1.6. nedenfor). Ved outcomes forstås her politikken målrealiseringsgrad, dvs. forholdet mellem formelle politiske målsætninger og implementeringsresultater. Det er, som nævnt, ikke bare vanskeligt men også uhensigtsmæssig at vurdere en politik som VSA og DRAM ud fra dette kriterium, idet det politiske program er baseret på eksperimentel implementering, læring og evolution. Derfor bliver det også vanskeligt at måle programmets impacts, forstået som mere generelle samfundsmæssige konsekvenser, herunder sideeffekter, bivirkninger, uintenderede konsekvenser, omend der kan foretages kvalitative vurderinger heraf. Undersøgelsens fokus på hele det politiske program indebærer i forlængelse heraf, at der ikke fokuseres på **enkeltstående beslutninger, initiativer eller ordninger**, som kan henføres til det politiske program, men derimod det politiske program som en samlet enhed. Det bliver derfor vanskeligt at 'måle' enkelte ordningers processer, barrierer og resultater. Her må vi i

stedet læne os op af den eksisterende empiriske litteratur (jf. Caswell og Jensen 2000, Larsen og Weise 1999, Høgelund og Kruhøffer 2000, Kruhøffer og Høgelund 2001; Boll og Kruhøffer 2002; Andersen og Torfing 2002a, Hohnen 2000, 2002; Holt m.fl. 2003). I relation til fravalget af outcomes og impacts er det muligt, at enkelte ordninger, som i denne undersøgelse tages som udtryk for det politiske program om VSA og DRAM i virkeligheden ikke medfører et mere rummeligt arbejdsmarked. Det er imidlertid ikke muligt med de anvendte metoder at slutte fra virksomhedernes adoption af ordninger under det politiske program og til effekterne heraf, dvs. forekomsten af et mere rummeligt arbejdsmarked. Det anvendte kriterium for virksomhedernes adoption af offentlig politik, nemlig at de benytter ordninger og initiativer, som kan henregnes under politikprogrammet, skjuler dels det forhold, at kvalitative processer igangsættes på den enkelte virksomhed, som kan medføre en ændring af såvel organisationen som den adopterede ordning, dels det forhold, at der kan være et misforhold mellem ord, beslutninger og handlinger. Begge dele er vanskelige at afdække med den anvendte virksomhedssurvey (jf. også afsnit 4.2, hvor dette forbehold uddybes i forhold til policykoblinger).

En løsning herpå kunne være enten at foretage en effektevaluering af politikprogrammet, eller at foretage kvalitative caseanalyser af specifikke virksomheder. Begge muligheder er imidlertid fravalgt. Den første fordi det som nævnt er vanskeligt om ikke umuligt, at identificere entydige politiske målsætninger som effekterne af det politiske program kan evalueres op imod og fordi effekterne vanskeligt kan isoleres fra andre begivenheder på arbejdsmarkedet. Den anden, fordi diskussionerne om VSA og DRAM i forvejen er overbefolket med beskrivelser af 'best-practice' på enkeltstående virksomheder, som sjældent hverken kan generaliseres eller eksporteres til andre virksomheder under andre forudsætninger. Nærværende undersøgelse er derfor afgrænset til at kortlægge hvilke faktorer, der kan belyse (det kvantitative) omfang og karakter af VSA. Den hermed etablerede viden kan imidlertid efterfølgende anvendes til policyanbefalinger for forbedring af gennemslagskraften af enkeltstående initiativer og ordninger. Som noget nyt i forhold til den eksisterende empiriske litteratur søger vi at følge det politiske program fra dagsordensfastsættelse til aflevering på virksomhederne, hvilket giver mulighed for at indarbejde det underbelyste spørgsmål om tid, altså hvordan politiske programmer udvikler sig og ændres over tid. En anden væsentlig nyskabelse i forhold til eksisterende dansk forskning om VSA, er forsøget på at beskrive relationerne mellem offentlig politik og virksomhedsinteresser på et mere generelt og analytisk funderet niveau.

(2) Der er for det andet foretaget et bevidst **fravalg af traditionelle implementeringsaktører**, idet undersøgelsen er afgrænset til at belyse relationen mellem offentlige myndigheder og private aktører (herunder både private virksomheder og arbejdsmarkedets parter). Relationen mellem offentlige og private aktører er imidlertid blot et udsnit af de samlede interessentrelationer, der bringes i spil med VSA og DRAM, og som også omfatter målgrupper, lokale politikere, embedsmænd og frontlinjepersonale i kommunerne, fagbevægelsen, a-kasserne, arbejdsgiverorganisationer m.v. (jf. figur 1.6. nedenfor). Der forekommer således metodiske begrænsninger på datamaterialet generaliseringsmuligheder overfor den brede kreds af politikens interessenter. Det er til eksempel ikke muligt at drage empiriske slutninger om rummeligheden internt i den offentlige sektor eller offentlige institutioners sociale ansvar. Der kan dog fortsat drages analytiske slutninger i relation til de analytiske antagelser om policyteori, offentlige beslutningsprocesser og politikadoption. På baggrund heraf kan der opstilles kvalificerede empiriske hypoteser om andre typer af samspilsrelationer (jf. King m.fl. 1994).

(3) Det sidste fravalg, som er værd at nævne i denne sammenhæng, er, at undersøgelsen ikke inddrager **alle virksomhedens (potentielle) ansvarsområder**, men i overensstemmelse med den (snævre) danske forståelse af VSA fokuserer på en rebalancering af virksomhedernes arbejdskraftansvar, fremfor virksomhedernes samfundsansvar (der også vedrører leverandører, lokalsamfund, miljø og lovgivningsmæssige ansvar) (jf. figur 1.6. nedenfor).

Disse tre afgrænsninger er illustreret i figuren nedenfor.

Figur 1.6. Afhandlingens fokusområder og fravalg

	<i>Policyprocessen</i>	<i>Aktørkredsen</i>	<i>Virksomhedens ansvarsområder</i>
Fokus	Initiering, programmering, implementering og output	Private virksomheder, Programmagerne, DA, LO og Kommunernes Landsforening	Arbejdskraft
Fravalg	Outcomes og impacts	Offentlige institutioner, Lokale koordinationsudvalg, Amterne, Andre arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer	Miljø, lokalsamfund, leverandører, menneskerettigheder, lovgivningsmæssige og kollektive forpligtelser

Som det ses af figuren, omhandler afhandlingen for det første policyprocessen fra initiering, programmering, implementering til output, hvilket betyder at outcomes og impacts er fravalgt. For det andet belyser undersøgelsen aktørrelationerne mellem de politiske beslutningstagere (navnlig regeringen og programmagerne), private virksomheder, arbejdsmarkedets parter og Kommunernes Landsforening, hvilket indebærer at blandt andet øvrige ministerier (udover Social- og Arbejdsministeriet), offentlige institutioner, de lokale koordinationsudvalg, amterne og andre arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer (udover LO og DA) er fravalgt. For det tredje beskæftiger afhandlingen sig særligt med virksomhedens ansvar for rekruttering, vedligeholdelse, udvikling og afvikling af arbejdskraft (arbejdskraftansvaret) fremfor virksomhedens lovgivningsmæssige ansvar, miljøansvar, ansvar overfor lokalsamfund eller leverandører (samfundsansvaret) - eller hvad der kan betegnes virksomhedernes samfundsmæssige engagement (jf. kapitel 3, afsnit 3.3, hvor denne sondring uddybes). Heri ligger også at undersøgelsen er en case af samspillet mellem offentlige myndigheder og private virksomheder i forhold til arbejdsmarkeds- og socialpolitiske policy- og styringsprocesser. I det følgende diskuteres dels hvad der forstås ved et casedesign, dels hvordan undersøgelsen er en case af arbejdsmarkeds- og socialpolitiske policy- og styringsprocesser.

1.6. En caseanalyse af arbejdsmarkedspolitiske policy- og styringsprocesser

Casestudiedesignet har i lang tid været forskningsdesignets 'grimme ælling', der enten er blevet ignoreret eller også forvekslet med andre typer af samfundsvidenskab. Hvis det er blevet benyttet, foretrækker nogle at reservere casestudiet til eksplorativ hypotesegenerering, som efterfølgende kan testes med 'hårde' og mere anerkendte forskningsdesign (Yin 1994). Casestudiet er imidlertid et selvstændigt forskningsdesign, der på linje med eksperimentelle, longitudinale og tværsnitsdesign, kan anvendes i hele forskningsprocessen og heller ikke knytter sig til bestemte anvendte metoder (de Vaus 2001). Det særlige kendetegn ved casedesignets genstandsfelt er forekomsten af mange forklarende variable og få cases (hvad der i litteraturen betegnes 'the small N problem'). En ofte gentaget kritik af case designet er, at det ikke kan anvendes til at foretage videnskabelige generaliseringer. Denne kritik er imidlertid forfæjlet, eftersom casestudiet ikke kan vurderes udfra statistisk generaliseringsevne. Casestudier kan derimod generaliseres i forhold til analytiske og teoretiske påstande eller anvendes til teoriopbygning (Yin 1994, Bennett 1997).

En case er et særligt - som regel typisk eller afvigende - enkelttilfælde af et mere generelt fænomen, dvs. en case er altid, en case af noget. Man kan ikke bruge termen uden at forudsætte eksistensen eller muligheden af en eller anden form for teori eller analytiske antagelser. Selve casen er i nærværende sammenhæng den politiske proces omkring VSA og DRAM, herunder udviklingen af det politiske program fra dagsordensfastsættelse over beslutningsproces til adoption ved private virksomheder. Designet er i den forstand, hvad Yin (1994) betegner, et '**embedded single casestudy**', dvs. et studie af et politisk program og dets underenheder (dagsordensfastsættelse, beslutningsproces og policyadoption) i modsætning til et holistisk design, der undersøger programmet som et hele uden dets underenheder. Det er et 'single casestudy', idet der udelukkende fokuseres på programmet om VSA og DRAM og ikke andre (sammenlignelige) politiske programmer, som i øvrigt også ville være yderst vanskelige at identificere.

Single casedesignet er anvendeligt særligt i tre situationer. For det første, hvis casen er kritisk i forhold til at teste en velformuleret teori (dvs. en teori med klart specificerede påstande og betingelser hvorunder disse påstand anses som sande). Den enkeltstående case, der møder betingelserne for teoritest, kan medvirke til at bekræfte/afkræfte, udfordre eller udvide/indskrænke teoriens forklaringskraft. For det andet, er single casestudier relevante,

hvis casen er så ekstrem eller unik, at den er værd, at dokumentere og analysere i sig selv. For det tredje, hvis casen kan afsløre et fænomen, som tidligere har været utilgængeligt for videnskabelig udforskning. Hensigten med de to sidstnævnte typer af cases, den ekstreme/unikke og afslørende case, er at bedrive induktiv forskning, dvs. teoriudvikling fremfor teoritest. Gennem studiet af et unikt fænomen identificeres mulige empiriske relationer, der eventuelt vil kunne danne grundlag for generaliseringer eller hypoteser med videre gyldighed indenfor et område, der ikke allerede er inddraget i eksisterende teoribygninger (jf. Pedersen 1977, s. 243-244). Eksisterende teorier kan også anvendes til bedre at forstå casen i sig selv. **Spørgsmålet er nu hvilken type casestudie nærværende undersøgelse kan betegnes som?**

I udgangspunktet er det det politiske program udvalgt til analyse, fordi det har en afslørende og unik karakter, dels fordi der ikke tidligere er foretaget detaljerede studier af hele det politiske program i et procesperspektiv, dels fordi programmet potentielt indebærer en væsentlig ændring af grænserne mellem offentlige og private aktører i social- og arbejdsmarkedspolitikken. **Hensigten er således ikke i udgangspunktet at teste eksisterende teori ved hjælp af kritiske cases, men nærmere at beskrive og analysere et unikt fænomen.** En forståelsesorienteret analytisk horisont vil i de efterfølgende kapitler blive etableret for denne type af offentlige programmer, der bevæger sig på grænsen mellem offentlig politik og virksomhedspolitik. Den etablerede analytiske begrebsramme kan formentlig finde anvendelse til analyse af andre typer politiske programmer, hvor staten søger at adfærdsregulere private virksomheder. Målet er at forstå og forklare VSA og DRAM ved hjælp af eksisterende teori, hvor man ved hjælp af forskellige typer af teorier gradvist nærmer sig en forståelse af selve casen, samt efterfølgende søger at forbedre det teoretiske grundlag. Denne type casestudie kan endvidere medvirke til teoritest, idet det kan *"impugn established theories if the theories ought to fit it but do not"* og tjene heuristiske formål ved at belyse behovet for nye teorier på tidligere negligerede områder (Eckstein 1975, s. 99 citeret i Bennett og George 1997, s. 5). Pointen er, at de forskellige typer af casestudier ikke er gensidigt udelukkende.

Går vi ned i de enkelte undersøgelsesfelter (dagsordensfastsættelsen, beslutningsprocessen og policyadoptionen) kan hvert af disse elementer i den politiske proces betegnes som kritiske cases på eksisterende teori. Hvad angår det første undersøgelsesfelt, dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori, er dette en kritisk case

af anvendelsen af 'skraldespandsmodellen' for organisatoriske beslutningsprocesser, idet dagsordensfastsættelsen af VSA synes at være et typeeksempel, der opfylder forudsætningerne for en anarkisk og ustruktureret beslutningssituation. Det vil, med andre ord sige, at skraldespandsmodellens forklaringskraft indskrænkes betydeligt, hvis ikke den er i stand til at beskrive dagsordensfastsættelsen omkring VSA. Hvad angår det andet undersøgelsesfelt, beslutningsprocesserne og den senere policyteori, er dette en test af konflikt- og forhandlingsmodellers forklaringskraft. Igen gælder det, at der må foretages enten indskrænkning eller forkastelse af konflikt- og forhandlingsmodeller såfremt de ikke synes at kunne forklare beslutningsprocesserne omkring DRAM. Det tredje og sidste undersøgelsesfelt, karakteren og omfanget af VSA, er en kritisk case til belysning af mulighederne for sammenkobling af offentlig politik og virksomhedsinteresser, som kan bidrage til videreudvikling af et teoretisk alternativ til den neoklassiske virksomhedsforståelse.¹⁷ Som det fremgår heraf, er undersøgelsen ikke et forsøg på test af en isoleret og enkeltstående teori, men dels et forsøg på at illustrere og afprøve anvendelsesområdet af flere forskellige typer af teorier, dels et forsøg på at opbygge en mere teoretisk og analytisk baseret forståelse af politikprogrammer, som befinder sig på grænsen mellem offentlig politik og virksomhedsinteresser.

I de efterfølgende kapitler opstilles en analytisk tilgang til studiet af offentlig politik og virksomhedspolitik (kapitel 2-4). Denne sammenstykning af analytiske og teoretiske begreber har to formål. Dels at udfolde de allerede etablerede forventninger og antagelser, som kan afprøves i empiriske analyser. Dels at etablere en forståelses- og forklaringshorisont overfor studiet af offentlige politik og virksomhedsadfærd, et foretagende som har været delvist forsømt i den eksisterende litteratur. Disse empiriske og analytiske antagelser kan ikke afledes direkte af eksisterende deduktiv teori om samspillet mellem offentlig politik og virksomhedspolitik eller induceres fra empiriske regulariteter. Vi må i stedet sammenstykke en analytisk forståelse til at styre indsamlingen af data og på baggrund af hvilket der kan trækkes analytiske generaliseringer. Der må etableres et 'begrebsapparat', dvs. en strukturering af forudgående viden om, hvad vi kan forvente at finde i det empiriske genstandsfelt, der fokuserer på spørgsmål som er væsentlige at stille, faktorer som forventes at have forklaringskraft, og den type af data som vil kunne kaste lys over de specifikke

17 Traditionelt vil den virksomhedssurvey, som ligger til grund for undersøgelsen, blive betragtet som en kvantitativ tværsnitsanalyse fremfor et casestudie. Dermed etableres imidlertid en fejlagtig sondring mellem kvantitative (big N) og kvalitative (small N) studier, hvor casestudiet reserveres til den sidste type (jf. Ragin 1992).

forklaringer. Sammenlignet med en fuldt udviklet teori har et begrebsapparat et mindre informationsindhold i den forstand at færre spørgsmål vil blive besvaret direkte og flere vil skulle besvares empirisk. I forhold til implicite antagelser, som enhver analytiker har om det empiriske genstandsfelt, er et eksplicit begrebsapparat lettere at formidle og kritisere og derfor også lettere at korrigere og forbedre. Et begrebsapparat skal dels opstille et deskriptivt sprog som gør os i stand til at vurdere om vi taler om det samme og dermed sammenligne antagelser, hypoteser og resultater på tværs af de cases vi studerer. Dels skal det give et struktureringssystem, som beskriver, hvor de mange mulige delteorier eller kausale mekanismer befinder sig og hvordan de potentielt relaterer til hinanden (jf. Scharpf 1997).

Del 2. Analytisk tilgang til studiet af offentlig politik og virksomhedspolitik

Grundspørgsmålet for denne del af afhandlingen er hvorledes relationerne mellem det offentlige og virksomhederne analytisk kan forstås og begrebsliggøres, især hvordan offentlig politik kan knyttes til virksomhedspolitik. Problemstillingen angribes fra to forskellige vinkler, en policyanalytisk vinkel i kapitel 2 og en virksomhedspolitisk vinkel i kapitel 3, som afslutningsvis i kapitel 4 søges sammenkoblet i en forståelse af hvordan der kan opstå instrumentelle koblinger mellem politikprogrammer og virksomhedsinteresser.

Den **første vinkling** er udfra en politisk synsvinkel gennem anvendelse af indsigterne fra policyanalyse (kapitel 2). Policyanalysens begrebsapparat kan bidrage til en forståelse af de politiske processer omkring udformningen og udviklingen af det politiske program om VSA og DRAM, navnlig i forhold til politikformuleringen (afsnit 2.1), beslutningsprocesserne (afsnit 2.2) og implementeringsprocessen (afsnit 2.3). Genstandsfeltet for policyanalyser (og navnlig implementeringsstudier) har imidlertid hovedsageligt været bestemte offentlige programmer og politikker og hvordan de administreres af offentlige bureaukratier. Når private aktører inddrages, er der en tendens til at betragte dem som underordnede 'klienter' for offentlige administratorer. I situationer, hvor private aktører nærmere er ligeværdige deltagere i implementeringsprocessen, vil en behandling af dem som 'inferiøre objekter' medføre fordrejninger af den virkelige politiske proces og medføre ukorrekte anbefalinger om forbedringer af denne (jf. Hjern og Hull 1985, s. 131-132). For at forstå samspillet mellem offentlige myndigheder og virksomheder må perspektivet i policy- og implementeringsanalyser derfor drejes fra intra- og intergovernmentale til interorganisatoriske relationer (jf. Hjern og Porter 1981; Hjern og Hull 1987; Hull og Hjern 1987). Politiske processer i moderne samfund involverer et udbygget samspil mellem offentlige og private aktører (Hernes 1978; Nielsen og Pedersen 1989; Hull og Hjern 1983, 1987; Christiansen 1993). Der opereres derfor med en forestilling om gensidig afhængighed mellem offentlig politik og privat politik (jf. Preston og Post 1975). Dette betyder dels at politiske programmer afspejler bestemte forståelser af virksomhederne og forventninger om deres samspil og modspil, dels at virksomhederne agerer og interagerer i et politisk landskab ud fra forskellige adfærdsdispositioner og interesseafvejninger. For at forstå virksomhedernes adoption af offentlig politik må vi derfor starte med at forstå formuleringen af denne politik (politikdesign

og dagordensfastsættelse, jf. afsnit 2.1), hvordan den er besluttet og forhandlet på plads af de dominerende aktører (beslutningsprocessen, jf. afsnit 2.2) og hvordan den tænkes implementeret i samspil med de private virksomheder (jf. implementeringsprocessen, afsnit 2.3).

Den **anden vinkling** er hvordan politiske programmer adopteres fra et virksomhedsperspektiv (jf. kapitel 3). I traditionelle økonomiske forståelser af virksomhedernes funktion i samfundet er der en tilbøjelighed til at betragte offentlig politik som underordnet virksomhedernes økonomiske kernefunktioner (Wood 1986). Betragtes offentlig politik som 'forstyrrende' eller 'lige gyldig' for virksomhedsdispositioner vil det imidlertid dels medføre en underkendelse af virksomhedernes retmæssige placering i samfundet, dels medføre en undervurdering af interdependensen mellem offentlige og private aktører i moderne og gennemregulerede samfund (Preston og Post 1975). Den traditionelle synsvinkel i økonomisk teori og management- og ledelsesteori er, at virksomhederne kun adopterer offentlig politik i de situationer, hvor det tjener virksomhedens snævre økonomiske interesser. Virksomhederne betragtes som apolitiske og profitmaksimerende og offentlig intervention som 'forstyrrelser', der potentielt kan underminere den kapitalistiske markedsdynamik (Friedman 1962). Der er imidlertid en række bidrag i litteraturen med alternative opfattelser af virksomhedernes rolle i samfundet (jf. Preston og Post 1975; Dahl og Lindblom 1976; Ackerman og Bauer 1976; Lindblom 1977; Freeman 1984; Frederick 1994; Carroll 1979, 1999). Disse tilgange betragter virksomhederne som relativt åbne systemer, der interagerer med og påvirkes af deres omgivelser (jf. Cyert og March 1963). Underliggende er en afvisning af den neoklassiske virksomhedsforståelse og en anerkendelse af, at virksomhederne også har andre funktioner og roller end de rent økonomiske. Spørgsmålet er derfor, hvilke styrker og svagheder der ligger i disse alternative virksomhedsforståelser og i hvilken udstrækning, de kan anvendes til at forstå virksomhedernes adoption af offentlig politik (jf. kapitel 3 om virksomhederne som politiske aktører).

Den analytiske del af afhandlingen afsluttes med et forsøg på sammenkobling af politikanalysen og virksomhedsforståelserne. Der opstilles en analytisk model for forståelsen af relationerne mellem offentlige og private aktører, nærmere bestemt mellem policyinstrumenter og virksomhedsinteresser (jf. kapitel 4).

Den analytiske tilgang som her benyttes afviger således fra mainstream økonomer, ledelses- og managementforskere, der sjældent beskæftiger sig med de politiske rammebetingelsers betydning for virksomhedernes handlinger og interesser. Og tilgangen afviger fra politologer og forvaltningsforskere, der traditionelt beskæftiger sig med styringen internt i den offentlige sektor fremfor det interorganisatoriske samspil med politikken adressater (jf. Jørgensen 1990, s. 7). At økonomer studerer markedsprocesser og private aktører, hvorimod politologer og forvaltningsforskere studerer politiske processer, offentlige aktører og bureaukratiske beslutningsprocesser er for så vidt ikke overraskende (jf. Hull og Hjern 1983) og udtryk for en form for arbejdsdeling mellem forskellige faglige discipliner og erkendelsesinteresser.¹⁸ Problemet er imidlertid, som Dahl gør opmærksom på, at:

”Every organized system of relations has its economic aspects and its political aspects. That these have come to be treated in separate disciplines between which there is astonishingly little intellectual exchange is a fact frequently observed over a long period of time, as almost as frequently deplored... Consequently a no-man’s land has grown up between economics and political science” (Dahl 1959, s. 9).

Vi skal forsøge at udfylde dette ingenmandsland mellem den økonomiske og politologiske videnskab i forhold til relationerne mellem offentlige styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser. VSA indebærer netop at virksomhederne bliver politiske aktører og potentielle med- og modspillere til den politiske proces. At der analytisk kan etableres forbindelser mellem politikprogrammer og virksomhedsinteresser er imidlertid ikke ensbetydende med, at der opstår faktiske koblinger og rationel problemløsning, således at arbejdsmarkedet med ét bliver mere rummeligt. Den faktiske (operationelle) kobling mellem offentlig politik og virksomhedspolitik er et empirisk anliggende (jf. kap. 7).

¹⁸ Den fagdisciplinære opsplitning kan begrundes med nødvendigheden af en arbejdsdeling som følge af samfundets ’kompleksitet og uoverskuelighed’, der kræver en analytisk udvælgelse af visse aspekter ved samfundsfænomenerne for separat analyse (Jørgensen 1982, s. 15).

Kapitel 2. Policyanalytisk ramme

Policyanalyse (policy analysis/policy studies) er ikke en bestemt disciplin eller teori om politik og politiske processer. Der er derfor ikke en definition af policyanalyse, idet dens indhold ikke bestemmes udfra gængse disciplinære grænser, men ofte udfra hvad der virker hensigtsmæssigt på grund af problemets natur og særlige omstændigheder (Wildavsky 1979, s. 15). **Policyanalyse er et multidisciplinært forsknings- og undersøgelsesperspektiv for studiet af offentlig politik og politiske problemer** (Héritier 1987, s. 9). Policyanalyser er kendetegnet ved ideelt set at være tvær- eller multidisciplinære (Lerner og Lasswell 1951; Lasswell 1970; Hogwood og Gunn 1984). Lasswell definerede 'policy sciences' som:

"...the disciplines concerned with explaining the policymaking and policy-executing process, and with locating data and providing interpretations which are relevant to the policy problems of a given period" (Lasswell 1951, s. 14).

Policyanalysers tværdisciplinære og multimetodologiske identitet har ikke overraskende ført til kritik af, at policyanalyser ingen selvstændig identitet har som akademisk disciplin, og at policyanalyser blot er en eklektisk mosaik konstant på kanten af fragmentering (jf. Parsons 1995, s. xv). Problemorienteringen vedrører imidlertid ikke ethvert socialt eller politisk problem:

"The basic emphasis of the policy approach is upon the fundamental problems of man in society, rather than on the topical issues of the moment" (Lasswell 1951, s. 8).

Den Lasswell-inspirerede tilgang til policyanalyse (policy studies eller policy sciences, som han selv betegnede den) er imidlertid ikke mainstream eller dominerende, trods forsøg på revitalisering heraf de senere år (jf. Fischer 1995; DeLeon 1988, 1997; Froestad 1995). Policyanalysen voksede frem i efterkrigstidens USA som alternativ dels til formalistiske studier af staten, dels til behaviouralistiske studier af magten, hvor studieobjektet ofte var forfatninger, regeringer, interessegrupper, offentlig forvaltning mv. (jf. Lasswell 1936, 1970; Lerner og Lasswell 1951; Simon 1945; Lindblom 1959). **Der udviklede sig relativt hurtigt to retninger i policyanalyse, en akademisk orientering (analyser af politik), og en mere anvendelsesorienteret retning (analyser for politik).** Den akademiske orientering i

policyanalysen beskæftiger sig særligt med forståelsen af offentlige politik, politiske problemer og politiske processer gennem analyser af dagsordenfastsættelse, beslutningsprocesser, politikindhold, monitorering og evaluering. Den anvendelsesorienterede retning havde som det væsentligste formål at frembringe information for de politiske beslutningstagere (jf. Lasswell 1970; Parsons 1995), og var foranlediget af at det politisk-administrative system i stigende grad efterspurgte videnskabelig frembragt og relevant viden om offentlige problemer, politiske løsninger og deres konsekvenser. Der var i den umiddelbare efterkrigstid en stærk tro på at problemer i samfundet og økonomien kunne løses ved hjælp af indsigter fra akademiske analyser og anvendelsen af mere rationelle beslutningsteknikker, eksemplificeret i USA ved Johnson administrationens programmer som 'The Great Society' og 'The War on Poverty' (Hogwood og Gunn 1984; Aalbæk 1998).

Den policyanalytiske tradition er vanskelig at klassificere entydigt. I litteraturen skelnes der ofte mellem 'policy studies', som analyser af politik og 'policy analysis', som analyser for politik (jf. Parsons 1995; Dunn og Kelly 1992; Froestad 1995). Dermed indføres imidlertid en uheldig sondring mellem på den ene side en positivistisk orienteret, værdineutral og teknokratisk forskning i de politiske processer og på den anden side en anvendt, præskriptiv og normativ orienteret forskning. En sådan kunstig sondring er ikke forenelig med policyanalysens oprindelige intentioner, som formuleret af Lasswell (1951), hvor målet netop var at forene analyser af politik med analyser for politik gennem en kontekstuel problemorientering, der strakte sig på tværs af traditionelle disciplinære grænser og eksplicit vedkendte sig normative idealer om demokrati og menneskelig værdighed. Sondringen er imidlertid udtryk for den faktiske udvikling i policyanalyse som akademisk og anvendt disciplin.

Hoppe (1999) skelner til eksempel mellem tre oprindelige typer af (akademisk orienteret) policyanalyse: (1) **Analycentrisk** policyanalyse, der benytter teknikker, som effektevaluering, cost-benefit analyse, statistisk beslutningsteori og andre 'rationelle' beslutningsmodeller, (2) **neopositivistisk** policyanalyse, der i forlængelse af den analycentriske policyanalyse, søger af opstille videnskabelige lovmæssigheder om policyproblemer og forudsigelser om politiske interventioners effekter samt (3) **kritisk-rationalistisk** policyanalyse, der benytter quasi-eksperimentelle effektevalueringer og betragter politik som en eksperimentel hypotese og implementering som et socialt eksperiment. En fjerde retning må tilføjes, nemlig den **Lasswellske position**, der søger at undgå den reduktionistiske og teknokratiske tendens i

mainstream policyanalyse og i stedet etablere en tværdisciplinær, problemorienteret og kontekstuel tilgang til studiet af offentlig politik.

Traditionelle empiriske policyanalysers tendens til 'objektiv' og 'værdineutral' ekspertrådgivning har især siden 1970'erne fået 'konsumenterne' (navnlig politikere og embedsmænd) til at tvivle på policyanalysens relevans og anvendelighed og medført forsøg på at revitalisere policyanalyse udfra Lasswell's (1951) oprindelige visioner om 'the policy sciences of democracy' (jf. Fischer og Forester 1993; Fischer 1995, 2003; DeLeon 1988, 1997).

Det fælles udgangspunkt for denne revitalisering er en **post-positivistisk orientering** (jf. Torgerson 1985; Fischer 1995, 2003; DeLeon 1988, 1997). Inspirationskilderne til den post-positivistiske dagsorden, eller hvad der også betegnes 'the argumentative turn in policy analysis' (Fischer og Forester 1993), er blandt andet at finde i socialkonstruktivismens påstand om at virkeligheden er socialt konstrueret og ikke en objektiv realitet, i diskursteoriernes forsvar for at politik og politiske processer er influeret af italesættelser, der strukturer virkeligheden, og i forestillinger om en mere deliberativ politisk proces og et mere partecipatorisk demokrati. Der kan skelnes mellem forskellige post-positivistiske betoningar i policyanalysen (jf. Hoppe 1999): (1) **Relativistisk** policyanalyse betegner den politiske proces som inkrementalistisk, pluralistisk og begrænset rationel (jf. bl.a. Lindblom 1959, 1965, 1977; Wildavsky 1979). (2) Den **kritisk-teoretiske** tilgang søger i forlængelse af Habermas' kommunikative etik at dreje policyanalyse i en mere partecipatorisk og deliberativ retning (jf. f.eks. Fischer og Forster 1993). (3) Den **advokatoriske** (forensic) tilgang, som er inspireret af diskursanalyse, søger at rekonstruere og analysere de multiple rammer (frames) omkring forskellige policy fortolkninger, trossystemer, ideologier, paradigmer m.v. (jf. f.eks. Schön og Rein 1994; Torfing 2004). (4) Endelig anvender **partecipatorisk** policyanalyse deltagelsesdemokratiske analyseteknikker, i hvilke borgernes deltagelse spiller en direkte rolle i udviklingen og evalueringen af politik, ofte i et empowerment perspektiv (jf. f.eks. Krogstrup 2003).

I denne afhandling tages der udgangspunkt i en Lasswellsk-inspireret tilgang til policyanalysen, idet ingen enkelt teori eller model er tilstrækkelig til at forstå den moderne stats komplekse politiske aktiviteter, hvorfor en interdisciplinær tilgang er påkrævet, der samtidig anerkender sociale problemers og politiske processers kontekstuelle natur. For

Lasswell var policyanalyse ikke en teknokratisk strategi til at erstatte politik med oplyst administration, eller en teknologi, som altid stod til politikernes og administratorernes tjeneste, men derimod en vital del af en strategi til at fastholde demokrati og menneskelig værdighed i efterkrigstiden (jf. Hoppe 1999, s. 203). Den policyanalytiske tilgang tilbyder imidlertid primært et undersøgelsesperspektiv, visse grundbegreber og en udsagnsramme for studiet af offentlig politik, hvilket gør det nødvendigt at dykke ned i politologiens og policyanalysens subdiscipliner og emneområder for bedre at forstå den politiske proces kompleksitet, dvs. i dette tilfælde dagsordensfastsættelse, beslutnings- og implementeringsproces (jf. afsnit 2.1-2.3 nedenfor).

Denne summariske beskrivelse af, hvad der forstås ved policyanalyse, og hvilke tilgange der kan henregnes herunder, efterlader spørgsmålet om hvad der forstås ved politik, et spørgsmål, som også blev berørt i kapitel 1 (jf. afsnit 1.4). Bestemmelsen af politik og politikkens genstandsfelt har været genstand for utallige diskussioner lige siden de første statsdannelsers tid. Der kan derfor næppe gives en udtømmende, entydig eller udfoldet indholdsbestemmelse i nærværende sammenhæng (jf. f.eks. Jørgensen 1982; Lundquist 1993).¹⁹ Vi kan imidlertid nærme os en forståelse ved hjælp af **negativ afgrænsning af politik**. Det er, for det første, muligt at adskille politik fra beslutninger. Politik er mere end én beslutning og involverer typisk en serie af beslutninger både forud for og efter den 'autoritative beslutning' (om en sådan i det hele taget kan identificeres eksplicit). Politik involverer, for det andet, mangfoldige interaktioner mellem forskellige individer, grupper og organisationer. Politik er derfor ikke udelukkende overladt til folkevalgte beslutningstagere eller formelle offentlige myndigheder (virksomheder og interesseorganisationer bedriver til eksempel også politik og ideen om VSA er netop udtryk for en udviskning af grænserne mellem den offentlige og den

¹⁹ Flertydigheden i politikbegrebet antydes til eksempel af Hogwood og Gunn (1984, s. 13-19) som identificerer ikke mindre end ti forskellige forståelser af politik: (1) Politik som mærkat for et aktivitetsfelt (f.eks. arbejdsmarkedspolitik, økonomisk politik mv.), (2) politik som en forestilling om et generelt formål eller ønsket tilstand (f.eks. et mere rummeligt arbejdsmarked), (3) politik som specifikke forslag (f.eks. forslag om aktiveringsreform), (4) politik som regeringsbeslutninger (f.eks. oprettelse af fleks- og skånejobs), (5) politik som formel autorisering (f.eks. kommunernes ret til at stoppe udbetaling af kontanthjælp ved afvisning af aktiveringstilbud), (6) politik som programmer (f.eks. motivationsprogrammer, overtalelsesprogrammer, aktivitetsprogrammer og regulative programmer), (7) politik som output/faktisk adfærd (f.eks. udbetaling af kontanthjælp, serviceydelser, håndhævelse af regler), (8) politik som outcome/effekter af faktisk adfærd (f.eks. reduceret arbejdsløshed som følge af aktiveringspolitik), (9) politik som en kausalteori om årsag og virkning (f.eks. en forestilling om at hvis fleks- og skånejobs indføres så øges mulighederne for at personer med nedsat arbejdsevne opnår arbejds erfaring og dermed ordinær beskæftigelse hvorved arbejdsmarkedets rummelighed øges) og endelig (10) politik som en langvarig beslutningsproces (f.eks. udviklingen af og ændringerne i arbejdsmarkedspolitikken i et historisk perspektiv) (jf. Hogwood og Gunn 1984, s. 13-19).

private sektor).²⁰ Studiet af politik er, for det tredje, ikke blot studiet af politiske intentioner men nok så meget studiet af adfærd hos dem som formulerer, implementerer og responderer på politik. Politik er, for det fjerde, ikke blot faktisk observerbar adfærd men også ikke-beslutninger, dvs. manglende evne eller vilje til at handle. Politik er, for det femte, såvel intentioner, adfærd som effekter (positive og negative), dvs. politik er en proces som omfatter flere overlappende faser som dagsordensfastsættelse, beslutningsproces, implementeringsproces og effekterne af implementering. Endelig, er politik kendetegnet ved i nogen grad af være formålsrettet, omend dette formål kan være mere eller mindre tydeligt eller være udtryk for efterrationaliseringer. Politik er ikke desto mindre rettet mod bestemte offentligt eller politisk definerede problemer eller problematiske tilstande (jf. Hogwood og Gunn 1984, kap. 2).

I nærværende sammenhæng forstås politik i et procesperspektiv, som stillingstagen til, beslutninger om og gennemførelse af offentlige tiltag og aktiviteter i forhold til politiske problemer. Politik er en dynamisk proces som omfatter problemdefinitioner, dagsordensfastsættelse, beslutningsproces, implementeringsproces, evaluering og effekter på politisk definerede problemer. Politik udvikles og realiseres dog ikke automatisk, men er konkret bundet til et indhold, der bestemmes af social og økonomiske betingelser (Jørgensen 1982, s. 290-291).

Politiske processer kan analytisk opdeles i en række mere eller mindre adskilte faser, hvor den første er studiet af, hvordan problemer og løsninger defineres og konstrueres, samt hvordan de placeres på den politiske dagsorden. Disse processer betegnes ved begreber som politikformulering, problemstrukturering (Dunn 1995), dagsordensfastsættelse (jf. Cobb og Elder 1972; Kingdon 1995; Rochefort og Cobb 1994; Dearing og Rogers 1996) og politikdesign (jf. Peters og Nispen 1998; Bemelmans-Videc m.fl. 1998). Policyanalyse er samtidigt studiet af hvordan og hvorfor politiske beslutningstagere træffer bestemte beslutninger eller undlader at træffe beslutninger, d.v.s. hvem der får hvad, hvornår, hvordan

20 At fastholde at politik forekommer i andet end offentlige/statslige organer er dermed en afstandstagen til den nok mest velkendte politikdefinition, nemlig David Eastons', som siger at politik er "*the authoritative allocation of values for a society*" (Easton 1953, s. 129). Easton's (uindfrie) ambition var at rette blikket væk fra traditionelle politikdefinitioner, som netop gjorde staten til det eneste forklaringsgivende, og i stedet fokusere på alle politisk relevante samfundsrelationer. Grænsen for det politiske gik ved samfundsmedlemmernes accept af de autoritativt truffene beslutninger. Dermed lukkes staten så at sig ind af bagdøren, hvor det 'autoritative' gøres til statslige og offentlige organer. Der kan således ikke foregå værdiallokering udenfor det politiske system, hvilket medfører en underkendelse af værdifordelingen igennem det økonomiske system, f.eks. ved prisfastsættelser, kollektive overenskomster, beslutninger om produktion, investeringer og beskæftigelse, som må siges at have afgørende betydning for samfundets værdifordeling (jf. Jørgensen 1982, s. 129ff. samt nærværende kapitel 3).

og hvorfor (jf. Lasswell 1936; Lerner og Lasswell 1951). Dette betegnes den politiske beslutningsproces. Konsekvenserne af offentlige politikker, iværksættelsen og analyserne heraf, betegnes implementering (jf. Pressman og Wildavsky 1973) og evaluering (jf. Vedung 1998a). Policyanalyse kan dermed siges at være studier af, hvad autoritative beslutningstagere gør – eller ikke gør - hvorfor de gør det og hvilken forskel det gør i forhold til bestemte problemer (jf. Dye 1976).

I virkeligheden er faserne i den politiske proces ofte uklare, overlappende og gensidigt afhængige. **Fasetilgangen** (eller policycyklus-tilgangen, som den også betegnes) er derfor ikke overraskende blevet kritiseret for, at skabe et kunstigt perspektiv på de politiske processer, som overvurderer rationaliteten i disse, og for ingen testbar kausalteori at indeholde (Sabatier og Jenkins-Smith 1993, s. 1-4). Omvendt er tilgangen en måde hvorpå den betydelige kompleksitet i de politiske processer kan reduceres til en nogenlunde styrbar analytisk struktur. Den har samtidig den fordel, at den dels er dynamisk (dvs. tilbyder en mulighed for at forstå redefinitioner, omformuleringer og revisioner af politik) dels er interaktionistisk (dvs. giver mulighed for at forstå relationerne mellem de forskellige faser i processen, de forskellige deltagende aktører og organisationer samt relationen til sociale og økonomiske omgivelser) (jf. Hogwood og Gunn 1984, s. 24-25). Forståelsen af den politiske proces som opdelt i faser er et heuristisk redskab under hvilken en mangfoldighed af tilgange, teorier, modeller og metoder kan benyttes (jf. Lasswell 1951; Parsons 1995, DeLeon 1999), og ikke en teoretisk testbar model. Fasetilgangen anvendes derfor i denne afhandling, som et analytisk redskab til at beskrive elementerne i den politiske proces. Den anvendte opdeling af den politiske proces omfatter i nærværende sammenhæng: Politikformulering (herunder problemstrukturering og politikdesign), beslutningsproces og implementeringsproces. For at forstå analytiske (instrumentelle) og faktiske (operationelle) koblinger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik, tages der således udgangspunkt i hvordan den offentlige politik er formuleret (politikformulering), hvordan den er vedtaget (beslutningsproces), hvordan den tænkes implementeret (implementeringsproces) og endelig hvordan den faktisk modtages og adopteres af private virksomheder (politikadoption).

Politikformuleringen, jf. afsnit 2.1 nedenfor, beskriver den proces, hvorved problemer defineres og placeres på den politiske dagsorden. Der designes bestemte typer af politikker ud fra bestemte problemforståelser som har afgørende konsekvenser for den efterfølgende politiske beslutnings-, implementerings- og adoptionsproces. Politikformuleringen sætter så at

sige sporene for den efterfølgende policyudvikling. Politikformuleringen medfører videre, at forskellige former for styringsinstrumenter foretrækkes frem for andre, hvilket har konsekvenser for politiske programmets konkrete virkninger, omkostninger og implementeringsproblemer. Empirisk studeres politikformuleringen, som nævnt, gennem analyse af dagsordensfastsættelsen og udviklingen af den tidlige policyteori for VSA (jf. kapitel 5).

I **beslutningsprocessen**, jf. afsnit 2.2 nedenfor, selekteres der yderligere i det politiske program. Der træffes beslutninger om nye og reviderede politiske målsætninger, om hvordan disse skal udmøntes, der fravælges bestemte emner, problemer og instrumenter og der forhandles om magt, indflydelse og ressourcer. Det er derfor afgørende at analysere, hvilke aktører der opnår adgang til de politiske beslutningsprocesser, hvilken indflydelse de har på processen, og hvem der holdes udenfor indflydelse (jf. Schattschneider 1960). Til belysning af forhandlingsspillet om det rummelige arbejdsmarked (jf. kapitel 6) er valgt en konflikt- og forhandlingsmodel, idet denne anerkender eksistensen af konflikt, magt og gensidig afhængighed mellem spillet aktører, hvilket synes at være et væsentligt kendetegn ved beslutningsprocesserne omkring DRAM. Konflikt- og forhandlingsmodellen for studiet af beslutningsprocesser præsenteres i diskussion med alternative beslutningsmodeller.

Implementeringsprocessen, jf. afsnit 2.3. nedenfor, forstås traditionelt som den proces hvorved offentlige politikker og programmer iværksættes af en række aktører som er underordnet de centrale beslutningstagere, hvad enten det drejer sig om lokale administratorer i stat, amter eller kommuner (jf. Pressman og Wildavsky 1973; Mazmanian og Sabatier 1981; Winter 1994; Rothstein 1998). Senere er fokus i implementeringslitteraturen forskubbet fra governmentale relationer til også at omfatte intergovernmentale og interorganisatoriske processer, og dermed aktører som står mere eller mindre udenfor offentlig bureaukratisk kontrol (jf. Lipsky 1980; Hull og Hjern 1987; Palumbo og Calista 1990). Det er imidlertid udelukkende implementeringen af offentlig politik i relation til private virksomheder, som er genstandsfeltet for denne afhandling. Implementeringslitteraturen er derfor relevant i den udstrækning, den kan hjælpe til at identificere faktorer, som betinger adoptionen af offentlige politik ved private virksomheder og til at differentiere mellem forskellige typer af implementeringsprocesser.

Politikadoption, jf. især kapitel 4, betegner i hvilken udstrækning politikken adressater (i

dette tilfælde de private virksomheder) modtager eller afviser offentlig politik og politiske programmer (i dette tilfælde politikprogrammet om VSA og DRAM).²¹ Denne proces svarer til hvad der i implementeringslitteraturen betegnes 'mikro-implementering', forstået som de processer i lokale organisationer der får dem til at adoptere bestemte politikker og programmer, og gøre dem operationelle. Makroimplementering refererer omvendt til processerne, hvorved staten (eller andre centrale beslutningstagere) iværksætter politik for at påvirke hele implementeringskæden fra centrale til lokale implementeringsaktører, men hvor fokus mere er på intergovernmentale relationer i løst koblede systemer (Berman 1978). Det er derfor nødvendigt at foretage analyse af virksomhedsinteresser (jf. kapitel 3) og vurdere i hvilken udstrækning disse kan kobles med den politiske programmering (jf. kapitel 4). Denne koblingsproces er hvad der forstås ved policyadoption.

21 På Engelsk anvendes betegnelsen *policy adoption* ofte om den politiske vedtagelse af beslutninger. Jeg har imidlertid valgt at benytte betegnelsen til at karakterisere virksomhedernes tilegnelse af offentlige politik, d.v.s. som en virksomhedsintern proces, der analytisk følger efter den offentlig politikproces.

2.1. Politikformulering

For at nå dertil må vi i udgangspunktet søge at forstå, hvordan den pågældende politik blev formuleret, hvilke problemer politikken er formuleret som en løsning på samt hvilke policyinstrumenter, der tænkes anvendt. Politikformulering er i den forstand en proces, der analytisk ligger forud for og rammesætter beslutningsprocessen og politikadoptionen. Spørgsmålet er for det første hvilke analytiske antagelser om politikformulering, der må gøres i forhold til at forstå VSA som offentlig politik. Her når vi frem til, at VSA er målrettet ustrukturerede offentlige problemer og er en tvetydig offentlig politik, hvorfor den traditionelle rationelle og bureaukratisk beslutningsmodel afvises til fordel for en skraldespandslignende beslutningsproces. Spørgsmålet er dernæst hvordan den offentlige politik om VSA er designet af programmagerne. Her når vi frem til at det offentlige kan opstille forskellige typer af politikprogrammer til regulering af virksomhedsadfærd. Det er ikke ligegyldigt, hvilke programmer det offentlige betjener sig af i forsøget på regulering af målgruppe- og adressatadfærd, idet forskellige typer af offentlig regulering har forskellige virkemåder, omkostninger og implementeringsproblemer (jf. figur 2.1) og dermed forskellige konsekvenser for virksomhedernes efterfølgende tilegnelse.

2.1.1. Problemstrukturering

Den måske vigtigste indsigt fra litteraturen om dagsordensfastsættelse (jf. f.eks. Kingdon, 1995; Rochefort og Cobb 1994; Dunn 1995) er at den - eller de - aktør(er) der evner at identificere og definere et socialt problem, strukturerer den efterfølgende debat og beslutningsproces. Definitionen af alternativer er endog blevet betegnet "*the supreme instrument of power*" (Schattschneider 1960, s. 68). Organisering er udtryk for 'mobilisering af bias', hvor nogle emner og alternativer organiseres ind i politik, imens andre organiseres ud af politik (Schattschneider 1960, s. 69). Måden hvorpå politiske problemer defineres, og af hvem, har afgørende betydning for de valgte politiske problemløsninger. Politiske problemer definerer nemlig ikke sig selv og eksisterer ikke som objektivt givne fakta. Der er derfor sjældent en instrumentel og rationel sammenhæng mellem problem og løsning. I politiske beslutningsprocesser kan det til tider nærmest være omvendt, at politiske løsninger leder efter problemer (jf. Cohen, March og Olsen 1972).

Denne tankegang står i modsætning til den traditionelle rationelle forestilling om den bureaukratiske beslutningsproces, hvor problemer tendentielt opfattes som objektive vilkår og hvor politiske løsningsmodeller formuleres til at løse disse. Et grundvilkår for politiske beslutningsprocesser er imidlertid eksistensen af mere eller mindre konkurrerende problemdefinitioner og problemløsningsmodeller. Politik opstår blandt andet fordi forskellige aktører ikke deler samme problemopfattelser, og hvis de gør, ikke deler samme opfattelse af hvad der kan eller bør gøres overfor erkendte problemer (Parsons 1995, s. 88). Den rationalistiske tilgang til policyanalyse forstår problemdefinitioner som afstanden mellem en faktisk tilstand og en ønskværdig tilstand (målformulering). Der er imidlertid sjældent hverken faste mål eller faste positioner i politik, men derimod konkurrerende forståelser af abstrakte mål. Politiske mål er derfor gerne vage, modsætningsfyldte og omskiftelige. Forståelsen af faktiske tilstande er ligeledes ustabil og afhænger af hvilken fortolkningsstandard, der benyttes. Repræsentationer af problemer bliver derved en politisk og strategisk kamp (Stone 1997). Selve struktureringen af problemer er et væsentligt element i ethvert politikdesign og processen, hvorved problemsituationer gøres til problemer, som behandles på den politiske dagsorden. Definitionen af politikproblemer kommer derfor også logisk set før problemløsninger og politikanbefalinger, omend det ikke altid forholder sig således i den politiske praksis. Der er navnlig fire forhold ved politisk definerede problemer, som udgør grundvilkår for den politiske beslutningsproces:

- (1) **Gensidig afhængighed:** Politisk definerede problemer på ét område påvirker ofte problemer på et andet område og kan sjældent holdes adskilt fra disse.
- (2) **Subjektivitet:** Politikproblemer er mentale tankekonstruktioner, der abstraheres fra problemsituationer ved forskellige aktørers analytiske aktivitet (Pedersen 1995). Problemdefinitioner er således delvist i beskuerens øje.
- (3) **Kunstighed:** Definitionen af politikproblemer opstår, når individer foretager vurderinger om ønskværdigheden af at ændre problemsituationer (Kingdon 1995, s. 119). Over tid kan problemdefinitioner blive accepteret som legitime og almene definitioner af objektive sociale betingelser, men er i realiteten social konstruktioner.²²
- (4)

²² En velkendt måde at politisere problemer på er ved at argumentere for, at en betingelse eller situation som tidligere blev forstået som en tilfældighed faktisk er resultatet af bevidst menneskelig vilje (Stone 1989, 1997). Arbejdspladsudstødning kan således fortolkes som både en 'naturlig' konsekvens af de økonomiske konjunkturer, hvor virksomheder tilpasser arbejdskraften efter svingende efterspørgsel, men også som resultat af 'bevidste' strategiske valg om at afskedige ældre, mindre produktive medarbejdere og personer med nedsat arbejdsevne, idet disse persongrupper vurderes ikke at kunne oppebære deres egen løn. Dermed ændrer arbejdspladsudstødning karakter fra at være en utilsigtet konsekvens af de kapitalistiske markedsdynamikker til at være resultatet af bevidste strategiske valg. Den ene side i en politisk kamp vil kunne argumentere for, at problemet skyldes menneskelig viljeshandlinger, medens den anden side vil søge at fralægge sig ansvar ved, at argumentere for at problemet er naturskabt eller skyldes andres handlinger.

Dynamiske: Der er ofte lige så mange løsninger på et givet problem, som der er definitioner af dette problem. Jo mere politiseret et problem er, desto flere problemdefinitioner og problemløsninger vil der eksistere. Idet der sjældent er en mekanisk sammenhæng mellem problem og løsning forekommer det ofte, at problemløsninger forældres, hvorimod det sociale problem består (Dunn 1995, kap. 5). En politik kan således være vellykket som politisk retorik, uden at lykkes med at formindske det erkendte sociale problem: "*Words that succeed and policies that fail*" (Edelman 1977). Offentlig politik kan til tider handle om at 'give indtryk af at gøre noget' fremfor 'rationel problemløsning', hvorved begrebet symbolpolitik bliver relevant. Problemløsninger er lige så komplekse som problemdefinitioner og reflekterer ikke blot uenighed om nuværende eller potentielle aktiviteter og løsninger, men også konkurrerende syn på selve problemets natur.

En konsekvens af måden, hvorpå problemer struktureres i de politiske processer er, at selve politikformuleringen ofte bliver tvetydig. **Tvetydige politikker** opstår af forskellige årsager: Når politik responderer på flere forskellige problemer, når politik er subjektivt defineret af forskellige aktører, når politik er udtryk for politiske kompromisser, når politik er et forsøg på at reducere konflikt om mål og midler, eller når teknologien til at opnå politiske målsætninger ikke eksisterer eller er uklar (jf. også afsnit 2.3 om implementeringsforståelser). Tvetydighed er essentiel i politik, idet den muliggør transformationen af individuelle intentioner og handlinger til kollektive resultater og formål (Stone 1997, s. 157). Tvetydighed er ofte en forudsætning for i det hele taget af få politikker vedtaget, således at forskellige aktører med divergerende interesser kan fortolke den samme handling på forskellige måder. Et politisk ønske om, at der i implementeringen forfølges forskellige handlingsveje (eksperimentel implementering), som forventes at føre frem til samme mål, kan også føre til tvetydige formuleringer. At politiske målsætninger er tvetydige og udtryk for politiske kompromisser er, som nævnt i afsnit 1.4, hverken beklageligt eller nødvendigvis problematisk, men må tages som et naturligt udtryk for det politiske systems virkemåde og for problemets natur. Vi bør derfor hverken negligere eller bortrationalisere denne tvetydighed, men tage den som udgangspunkt for vores analyse (jf. Lindblom og Woodhouse 1993; Matland 1995).

Skraldespandsmodellen for organisatoriske beslutninger (Cohen, March og Olsen 1972; Kingdon 1995) tager eksplicit udgangspunkt i fraværet af en fast sammenhæng mellem problemer og løsninger. I modsætning til rationelle-analytiske modeller antages det omvendt, at problemløsninger ofte søger politiske problemer at koble sig på, hvilket sammenholdt med

mangfoldige beslutningsanledninger og en flydende deltagerkreds, medfører anarkiske og uforudsigelige beslutningsprocesser, der sjældent fører til 'rationel' problemløsning. Kingdon (1995) har i forbindelse med studiet af dagsordensfastsættelse formuleret det således, at løsningsforslag flyder rundt i en 'ursuppe', og bliver til en beslutningsdagsorden når bestemte kritiske betingelser er til stede (kombinationen af erkendte problemer, politikker og politiske processer i et åbent 'policy-vindue'). Skraldespandsmodellen har imidlertid næppe universel gyldighed overfor for alle typer af organisatoriske beslutninger. Den synes til eksempel mere velegnet til at forstå såkaldte ustrukturerede problemsituationer. Såfremt problemsituationen er mere struktureret, teknisk og simpel er det ikke urimeligt, at antage at traditionelle bureaukratiske og analytiske beslutningsmodeller er mere velegnede til at forstå beslutningsprocessen (jf. Winter 1991; Albæk 1991; Matland 1995).

Der kan som det fremgår heraf skelnes mellem to typer af politikproblemer, **strukturerede og ustrukturerede problemer**, som hver sin ende på et kontinuum (Dunn 1995, Harmon og Mayer 1986). Velstrukturerede problemer involverer relativt få beslutningstagere og alternativer, konsensus om mål og høj grad af sikkerhed om hvert alternativs konsekvenser. Denne beslutningssituation modsvarer formentlig den bureaukratiske beslutningsproces. I den anden ende af kontinuumet har vi ustrukturerede problemer, der omvendt er karakteriseret ved mange forskellige beslutningstagere, hvor hver enkelt deltagers nyttefunktion er enten ukendt eller vanskelig at opstille, hvor der er konflikt mellem konkurrerende mål og hvor konsekvenserne af alternativer er ukendte (Dunn 1995, s. 145-147).²³ Til analyse af ustrukturerede problemer er politiske og anarkiske beslutningsprocesmodeller givetvis de mest velegnede. Problemets struktur hænger sammen med de operative forhold i omgivelserne, under hvilke det pågældende politiske program skal fungere og kan beskrives som enten dynamiske eller statiske.²⁴ Spørgsmålet er derfor om den offentlige styring skal tilpasses hver enkelt situations unikke karakteristika, eller om den kan arbejde med mere standardiserede og generelle indsatser (Rothstein 1994).

At øge virksomhedernes sociale ansvar og skabe et mere rummeligt arbejdsmarked er eksempel på en ustruktureret og dynamisk problemsituation. Såfremt

23 Sondringen mellem strukturerede og ustrukturerede problemer svarer i høj grad til Harmon og Mayer's (1986) sondring mellem 'tamme' og 'vilde' problemer, hvor det for sidstnævnte gælder at de ikke klart kan defineres og adskilles fra andre problemer, at målene for deres løsning ikke kan defineres præcist, hvorfor der heller ikke kan defineres klare og entydige kriterier for den optimale løsning.

24 Det er naturligvis langt vanskeligere at skyde efter et bevægeligt objekt end en siddende fugl og forudsætter en betydeligt større tilpasningsevne (Rothstein 1994, s. 94).

arbejdspladsudstødning og langvarig ledighed antages, at være de erkendte problemsituationer, der har ført til problemdefinitioner, er der yderst vanskeligt at betragte disse fænomener som isolerede og uden sammenhæng til arbejdsmarkedets funktionsmåde, velfærdsstatens indretning, arbejdsorganiseringen på virksomhederne, den globale økonomiske konkurrence og en hel række af andre fænomener i og omkring virksomhederne og samfundet. Problemsituationen er gensidig afhængig med en række andre problemer. Forskellige aktører konkurrerer om at definere problemets årsag og løsning (subjektivitet og kunstighed). Er langvarig ledighed de arbejdsløses egen skyld, fordi de mangler arbejdsmoral eller fordi de mangler økonomiske incitamenter til at tage og søge arbejde? Er det virksomhedernes skyld, fordi de stempler langvarigt ledige som 'dårlig' arbejdskraft? Er det uddannelsessystemet skyld, fordi det taber knap 1/3 del af hver ungdomsårgang på gulvet? Er det fagbevægelsens skyld, fordi de beskytter egne medlemmer med mindstelønninger, der er for høje til at modsvare de langtidslediges produktivitet? Problemstrukturen er således dynamisk, idet der eksisterer mange forskellige og mere eller mindre modstridende problemdefinitioner. Når først problemet er defineret og ansvaret placeret, synes problemløsninger næsten automatisk at følge herefter. Såfremt ledighedsproblemet defineres som et individuelt incitamentsproblem, kan løsningen være sænkning af dagpengeniveauet eller indførsel af jobfradrag. Er det virksomhedernes skyld, kan løsningen være at nedbryde barrierer ved etablering af private jobtræningsordninger med løntilskud eller forsøge at overtale virksomhederne til at tage et socialt ansvar. Er det uddannelsessystemets skyld kan løsningen være, at styrke grunduddannelserne og indsatsen for voksen- og efteruddannelse. Er det fagbevægelsens skyld, kan løsningen være at mindstelønningerne reduceres eller parternes medfinansiering af arbejdsløshedsforsikringen øges.²⁵ De konkurrerende løsningsforslag opnår til tider en egen indre dynamik og sandhedsværdi, således at de kan kobles på næsten hvilket som helst arbejdsmarkedspolitisk problem. Politiske programmer kan respondere på alle eller dele af disse problemdefinitioner og problemløsninger, hvilket er en af hovedårsagerne til at politiske målsætninger bliver tvetydige. At forstå VSA og DRAM som offentlig politik forudsætter, som argumenteret for i det forudgående i udgangspunktet en beskrivelse af problemsituationer, problemdefinitioner og problemløsninger (jf. kap. 5). Spørgsmålet bliver dernæst hvordan politikken så er designet til at løse de erkendte problemer, som er blevet bragt på den politiske dagsorden.

25 Jf. bl.a. Larsen m.fl. 2001 for en sådan analyse af de dominerende policyargumenter bag introduktionen af aktivlinjen i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik i 1990'erne.

2.1.2. Politikdesign

Politik, der er formuleret til løsning af ustrukturerede problemer, er ikke overraskende vanskelig at implementere succesfuldt, i hvert fald hvis succesfuld implementering defineres som realisering af eksplicitte politiske målsætninger. Det er, som vi vender tilbage til i afsnit 2.3 om implementeringsprocessen, i det hele taget vanskeligt at opstille entydige og eksplicitte politiske målsætninger for denne type politikker. Erkendelsen af at visse typer af politikker i udgangspunkt er vanskelige at implementere i overensstemmelse med politiske intentioner og målsætninger har stimuleret voksende interesse i politikdesign, som et forhold der i betydelig grad påvirker resultaterne af implementeringsprocessen (Mazmanian og Sabatier 1981; Mayntz 1983; Linder og Peters 1987; Peters og Nispen 1998; Bemelmans-Videc m.fl. 1998).²⁶ Designperspektivet er formuleret i opposition til forestillingen om, at flertallet af 'fejl' i de politiske processer skyldes 'fejl' i implementeringsprocessen. Nogle typer af politiske programmer kan for så vidt være perfekt implementeret og fortsat ikke løse de problemer, som de er formuleret som svar på. Der tales derfor om designfejl blandt andet som følge af overdrevne ambitioner, misforståelser af problemets natur, forkerte kausal- og policyteorier samt negative sideeffekter. Set fra et implementeringssynspunkt kan der naturligvis argumenteres for at politikdesign er af mindre betydning, idet 'fejl' kan rettes i implementeringsprocessen (Mayntz 1983, s. 129). Tidlige instrumentvalg rammesætter imidlertid muligheden for efterfølgende at skifte til andre instrumenter, dels som følge af bureaukratisk inert, dels fordi der skabes bestemte forventninger blandt politikens adressater og målgrupper, som kan være vanskelige at ændre. Ideen bag designperspektivet er derfor, at forbinde værdier, kausalmodeller og instrumentvalg således, at mere systematiske og rationelle valg af mål, midler og alternativer kan træffes. Opgaven er, at designe mere effektive politikker og implementeringssystemer (Linder og Peters 1987).

Denne fokusering på hierarkisk planlægning og forudgående programmering af indsatser leder tankerne hen mod en rationel bureaukratisk proces, hvor der opstilles teknikker til at identificere 'optimale løsninger' på givne samfundsproblemer. De økonomiske omkostninger ved valg af instrumenter og deres forventede effektivitet bliver dermed det dominerende kriterium for valg af instrumenter. Dette betegnes den klassiske instrumentelle tilgang til

²⁶ Fundamentet for studier af policyinstrumenter blev lagt af Dahl og Lindblom (1953) i en monografi om den moderne stats politisk-økonomiske teknikker men udvikledes først for alvor som selvstændig politologisk subdisciplin samtidig med implementeringsstudiernes fremvækst navnlig i USA i 1970'erne (jf. Linder og Peters 1998, s. 34).

studiet af policyinstrumenter (Bruijn og Hufen 1998). Der eksisterer imidlertid andre delvist konkurrerende tilgange til studiet af policyinstrumenter (jf. Linder og Peters 1998). **I det følgende argumenteres for, at en proceduralistisk og socialkonstruktivistisk tilgang er mere velegnet til nærværende studie end den instrumentelle tilgang.** Valg af policyinstrumenter er grundlæggende af politisk og ikke blot teknisk-bureaukratisk natur (Hood 1983, kap. 8; Peters og Nispen 1998), hvilket er proceduralisternes hovedanke mod instrumentalisterne. Politik kan forhindre instrumenter i at fungere efter hensigten og evalueringen af instrumenters effektivitet er i sidste ende en politisk bedømmelse. Instrumenter forandres desuden over tid og der optræder kombinationer af og samspil mellem forskellige typer af instrumenter og politikker.²⁷ Instrumentvalget er således ikke frit, men betinget af dels politiske motiver og beslutningsprocesser, dels af politiske problemers natur (jf. Peters og Nispen 1998, s. 38-39). Derfor vælges policyinstrumenter ikke udelukkende efter deres implementerbarhed og effektivitet. Den socialkonstruktivistiske tilgang har endvidere demonstreret, at instrumenter har en symbolsk side, således at de 'fortæller' målgrupper og adressater, hvad politiske beslutningstagere mener om bestemte emner, og hvad der er den autoritative forståelse af problemer og politikker. Forskellige politikområder har ydermere en tendens til at foretrække bestemte 'favorit instrumenter', fordi disse er i overensstemmelse med feltets normer og værdier (Bagchus 1998; Bressere 1998), med forståelsen af målgrupper og adressater, med forståelsen af problemets natur eller i overensstemmelse med dominerende politiske ideologier og nationale politiske kulturer (Mayntz 1983, s. 131).

Dette bringer os frem til et af afhandlingens væsentligste spørgsmål, nemlig, hvorfor det tilsyneladende er så vanskeligt at pålægge private virksomhederne negativt motiverende programmer, f.eks. forbud, påbud, skatter og afgifter. Politikdesignperspektivet kan give et bud herpå, idet instrumentanvendelsen afhænger af måden hvorpå de politiske beslutningstagere opfatter målgruppen og adressaterne for politikprogrammet. Der forekommer et stærkt pres på beslutningstagere for at gennemføre fordelagtig politik overfor magtfulde og positivt konstruerede målgrupper og omvendt, et pres for at pålægge negativt konstruerede grupper tvang og sanktioner (Schneider og Ingram 1993, s. 334). Private virksomheders stærke politiske og økonomiske magt og den generelt positive opfattelse af deres bidrag til samfundets velfærd og velstand, kan medvirke til at skabe en 'privilegeret

²⁷ Der er imidlertid i øjeblikket begrænset viden om samspillet mellem forskellige policyinstrumenter og måden hvorpå de interagerer på tværs af politikområder (Peters og Nispen 1998, s. 3; Bemelmans-Videc m.fl. 1998).

position' i de politiske beslutningsprocesser (jf. Lindblom 1977). Folkevalgte politikere i kapitalistiske markedsøkonomier vil have en interesse i at undgå at formulere politiske programmer, som vil afskrække eller hindre kapitalejere fra at investere eller udvide produktionen (Hall 1986) (jf. kapitel 3, afsnit 3.1.1 for en udfoldet diskussion heraf). Som politikprogram er VSA og DRAM et illustrativt eksempel på instrumentvalgets betydning for politiske programmers gennemslagskraft og træfsikkerhed. Siden formuleringen af den tidlige policyteori har programmagerne og arbejdsmarkedets parter fastholdt, at politikprogrammet skal implementeres gennem parternes og virksomhedernes frivillige medvirken. Økonomiske styringsinstrumenter, overtalelse og offentlige servicetilbud er blevet foretrukket fremfor regulative programmer, herunder påbud, kvoteordninger og sanktioner. Spørgsmålet er, som nævnt i kapitel 1, hvorvidt opslutningen bag programmet er betinget af anvendelsen af 'bløde' styringsinstrumenter. Det er derfor nødvendigt at studere hvorfor 'bløde' styringsinstrumenter blev valgt af programmagerne, herunder hvilke specifikke karakteristika og konsekvenser disse instrumenter indeholder i relation til adoption ved private virksomheder. Og om truslen om at anvende 'hård' regulering, såfremt interessenterne ikke responderer adækvat på de offentliges opfordringer og tilskyndelser er alvorligt ment.²⁸

Der kan grundlæggende skelnes mellem et relativt begrænset antal generiske policyinstrumenter og offentlige politikprogrammer. Den nok mest velkendte typologi er Lowi's (1964, 1972) sondring mellem regulativ, distributiv og redistributiv politik.²⁹ Regulativ politik omfatter anvendelse af retsregler og sanktioner til at påvirke borgeres og virksomheders adfærd, distributiv politik er fordelingen af nye ressourcer i et plussumspil, og redistributiv politik indebærer omfordeling af eksisterende ressourcer i et nulsumspil. Som nævnt, markedsføres ideen om VSA og DRAM som et distributivt plussumspil, hvor alle vinder og ingen taber, selvom det næppe forholder sig således i praksis. Lowi's typologi er imidlertid ikke udtømmende. De fleste politiske programmer har også elementer af offentlig serviceproduktion, hvor der etableres forskellige former for organisationer, netværk og servicetilbud, hvis formål det er, at afhjælpe (individuelle og organisatoriske) kompetence- og

28 Vedung argumenterer til eksempel for, at politiske beslutningstagere har en tendens til at respondere på policyproblemer ved at bevæge sig fra styringsinstrumenter med lavt til højt indhold af tvang og sanktioner; således begyndende med information om hensigter og målsætninger, over selektive incitamenter og, såfremt disse instrumenter ikke synes virkningsfulde, til anvendelse af regulative politikker og sanktioner (jf. Vedung 1998b, s. 40).

29 Lowi (1972) hævder, at *policy* (politikens materielle karakter) bestemmer *politics* (politikens processuelle karakter). Det synes imidlertid mere frugtbart at operere med et dialektisk forhold mellem *policy* og *politics*. Det vil sige, at indholdet af den offentlige politik bestemmes af politiske processer, hvis karakter i høj grad er bestemt af den pågældende politiktype (jf. Winter 1994, s. 30), som subjektivt defineres og fortolkes af de involverede aktører.

ressourceunderskud. Der benyttes derfor en firefoldig typologi over politiske programtyper nedenfor og argumenteres for at offentlige aktivitetsprogrammer er en selvstændig programtype med organisering som et selvstændigt policyinstrument.

Forskellige typer af politik indeholder forskellige typer af magt og kontrol, som midler hvorved 'subjekters' adfærd og holdninger søges reguleret. Midlerne hertil kan være fysiske, materielle, symbolske og organisatoriske. Kontrol gennem tvang baseres på anvendelsen, eller truslen om anvendelsen, af fysiske sanktioner. Kontrol ved belønning baseres på kontrol over materielle ressourcer og belønninger. Normativ kontrol er baseret på allokeringen og manipuleringen af symbolske belønninger (sidstnævnte kan også betegnes kontrol ved overtalelse, manipulation eller suggestiv magt) (Etzioni 1975, s. 5ff). Kontrol ved organisering betegner besiddelsen af en bestand af personer, land, bygninger, materialer og udstyr. I mange tilfælde vil organisering være knyttet til de tre øvrige magtformer, men kan ikke simpelt afledes heraf (jf. Hood 1983, s. 6). Fremfor at tvinge, tilskynde eller overtale målgrupper og adressater til at ændre adfærd, søger kontrol ved organisering at afhjælpe målgruppers og adressaters ressource- og kompetenceunderskud ved udbud af forskellige typer af offentlige aktiviteter (jf. Jørgensen 1986, 1990).

Det leder os frem til at der på tværs af politikområder kan identificeres et relativt begrænset antal politikprogrammer og policyinstrumenter, der kan benyttes i forskellige kombinationer. Der eksisterer fire typer af politikprogrammer: Regulative programmer, motivationsprogrammer, overtalellesprogrammer og aktivitetsprogrammer. Disse politikprogrammer benytter hvert et dominerende policyinstrument: Regler, økonomiske tilskyndelser, kommunikation og organisering, jf. figuren nedenfor.³⁰

Figur 2.1. Typer af politikprogrammer og policyinstrumenter

	Regulative programmer	Motivations- programmer	Overtalelses- programmer	Aktivitets- programmer
Dominerende policyinstrument	Regler	Økonomiske tilskyndelser	Kommunikation	Organisering
Positivt motiverende	Tilladelser/ Kontrakt/ tildeling af rettigheder/	Subsidier/ tilskud	Information/ opmuntringer/ appeller	Offentlige servicetilbud
Negativt motiverende	Forbud/ påbud	Skatter/ afgifter/ bøder	Misinformation/ formaninger/ trusler	Begrænsning af tildelingskriterier og deltagerkreds
Virkemåde	Adfærdsstyring	Incitaments- styring	Holdnings- påvirkning	Udbudsstyring
Omkostninger	Relativ høje	Høje	Relativ små	Høje
Implementerings- problemer	Modstand fra adressater og normover- trædelse	Usikre effekter og koordinations- problemer	Lav effektivitet og manglende kontrol	Succes afhænger af attraktivitet Fare for over/ underinvestering Fare for udelukkelse af 'værdigt trængende'

Hvert instrument kan igen underopdeles i forhold til om de baserer sig på positiv eller negativ motivation for normering af adressat- og målgruppeadfærd (jf. Vedung 1998a, s. 115; Jørgensen 2002, s. 25, Winter 1994, s.36ff.; Hill og Hupe 2002, s. 180ff.). Regler kan således både tillade og forbyde. Økonomiske tilskyndelser kan tildele eller fratage økonomiske ressourcer. Information kan tilråde eller fraråde. Og offentlig servicetilbud kan udvides eller indskrænkes. Underopdelingerne, som er angivet i figuren ovenfor, er ikke nødvendigvis gensidigt udelukkende eller udtømmende, men nærmere eksemplificeringer på det forhold at offentlige politikprogrammer ikke per definition er hverken positivt eller negativt motiverende. Som illustreret i figuren, indeholder hvert politikprogram forskellige

30 De fleste typologier over policyinstrumenter omfatter blot tre typer, f.eks. økonomiske midler (gulerødder), regulering (pisk) og information (prædiken) (Vedung 1998a, 1998b). Jeg har valgt at tilføje offentlige servicetilbud (aktivitetsprogrammer) som et selvstændig policyinstrument, idet de øvrige ikke udtømmende beskriver de situationer hvor staten stiller servicetilbud (varer og tjenesteydelser) til rådighed for målgruppers og adressaters afbenyttelse eller vælger at indskrænke disse tilbud. Staten har mulighed for ikke blot at tvinge os, betale os/få os til at betale eller at overtale os (Vedung 1998a, 1998b) men også at hjælpe os. Offentlige servicetilbud inkluderes under tiden som ikke-monetære økonomiske midler (motivationsprogrammer) (jf. Vedung 1998b, s. 32). Hos Etzioni (1975, s. 5ff.) forstås offentlige servicetilbud (offentlig produktion af varer og tjenesteydelser) som en del af magten til belønning, dvs. som et økonomisk styringsinstrument. Alternativet er at oprette en selvstændig kategori for offentlige servicetilbud, som det er gjort her. Vedung (1998b) argumenterer imod dette, idet servicetilbud betegnes som 'organisatoriske strategier' der er forudsætninger for men forskellige fra policyinstrumenter. I nærværende sammenhæng opfattes offentlige servicetilbud imidlertid som en selvstændig kategori af policyinstrumenter, der betegnes aktivitetsprogrammer, idet en vigtig funktion hermed består i hjælp til overvindelse af kompetence- og ressourceunderskud, f.eks. gratis rådgivning og etablering af ansvarlige netværk og organisationer, og dermed er andet og mere end en 'organisatorisk strategi' eller et 'økonomisk middel', som ikke baserer sig på større eller mindre adfærdstryk.

virkemåder, omkostninger og implementeringsproblemer (jf. Hood 1983; Jørgensen m.fl. 1990, s. 68). **Hvor formålet med den positive motivation grundlæggende er, at sikre legitimitet og accept af politiske programmer, er den negative motivations formål, at sikre efterlevelse og kontrol gennem forskellige elementer af tvang.** Positivt motiverende styringsinstrumenter (hvad enten det drejer sig om kontraktstyring, rettighedstildeling, subsidier, tilskud, informationer eller offentlige servicetilbud) efterlader adressater og målgrupper med en valgmulighed til at vælge eller fravælge at modtage indholdet i den offentlige politik. Negativt motiverende styringsinstrumenter (som forbud, påbud, skatter og afgifter, propaganda og fratagelse af rettigheder) er derimod baseret på autoritetens magt til at gennemtvunge sin vilje ved hjælp af sanktioner. Manglende eller utilstrækkelig efterlevelse af forskrifter kan derfor sanktioneres med fysisk straf, bøder, tilbageholdelse af information, trusler eller udelukkelse af 'uværdigt trængende'. I det følgende beskrives indhold, fordele og ulemper ved de fire typer af politikprogrammer og policyinstrumenter, vel vidende at der er tale om idealtyper, som ofte optræder i forskellige blandingsformer og kombinationer i praksis.

(1) Regulative programmer søger gennem formulerede regler og forordninger at sikre direkte adfærdsstyring af politikken målgrupper og adressater. Der kan være et stærkt element af tvang og sanktioner, omend reguleringen også kan begrundes positivt gennem rettighedstildeling, tilladelser, certificeringer, kontraktstyring m.v.³¹ Det definerende kriterium er således ikke negative sanktioner, men **autoritet**, hvilket betyder, at de personer eller grupper, som søges kontrolleret, er legalt forpligtede til at handle, som foreskrevet af autoriteten (jf. Vedung 1998b, s. 31) og kan pålægges sanktioner ved undladelse.³² Det centrale motiv til at følge legale regler, er at de opfattes som legitime, idet demokratiske og legale procedurer er fulgt ved deres tilblivelse. Der synes imidlertid at være en bevægelse i den offentlige styring væk **fra hård regulering og imod blød regulering**,³³ hvilket dels

31 Kontrakter er for så vidt et 'blandingsinstrument' der både består af legal-autoritativ styring såvel som styring gennem økonomisk motivation (jf. sociale klausuler). Reguleringen kan foregå gennem en 'mellemand' som er kontraktligt forpligtet til at levere eller yde 'noget-for-noget' ofte mod betaling eller ved statslige opkøb, udlån eller tildelinger af rettigheder.

32 Regulering defineres her snævert som et bestemt policyinstrument, der adskiller sig fra andre typer af instrumenter ved at benytte legal autoritet og bindende forpligtelser. I litteraturen om regulering er der imidlertid også andre og bredere forståelser af regulering. En bredere definition af regulering er 'alle typer af forsøg på statslig påvirkning af social og samfundsmæssig adfærd', der dermed omfatter andre typer af policyinstrumenter, eller 'alle typer af social kontrol og påvirkning', der dermed omfatter alle reguleringsformer uanset om disse er statsdrevne eller kommer fra andre kilder, f.eks. markedet eller civilsamfundet (jf. Baldwin og Cave 1999).

33 Denne bevægelse fra hård til blød regulering har forskellige betegnelser i den internationale litteratur, f.eks. fra 'hard law' til 'soft law' (jf. Schömann 2004), fra regulering til deregulering (Majone 1994, 1997) eller fra traditionel ret til refleksiv ret (Rogowski og Schmid 1997).

indebærer en bevægelse i interventionslogikken fra negativt motiverende politikprogrammer imod positivt motiverende programmer (en udvikling fra tvang og kontrol hen imod accept og tilskyndelse), dels indebærer en ændring af policyinstrumenter fra bebyrdende regulering og offentlige aktivitetsprogrammer hen imod motivations- og overtalelsesprogrammer (Majone 1994, 1997). En årsag hertil kan være at regulative programmers operative principper gør dem bedre egnede til at forhindre uønsket adfærd fremfor at tilskynde ønsket adfærd. Det er til eksempel vanskeligt, om ikke umuligt, at beordre adressater til at lære, at innovere, at investere mv. (Mayntz 1983, s. 138). En anden årsag er formentlig, at der typisk er relativt høje økonomiske og administrative omkostninger forbundet med direkte adfærdsregulering. Uoverensstemmelser med adressaters og målgruppers interesser, holdninger og normer gør det vanskeligt at implementere bebyrdende regulering effektivt. I forbindelse med regulering af virksomhedsadfærd søger negativt motiverende regulering at lægge direkte **adfærdstryk** på virksomhederne, hvilket kan kollidere med virksomhedernes adfærdsautonomi og forestillinger om ledelsesrettens 'krænkelighed' (jf. kapitel 4). I en dansk sammenhæng er der ydermere en stærk tradition for ikke-intervention på arbejdsmarkedets efterspørgselsside, hvor en lang række beslutninger overlades til parternes selvregulering (jf. kapitel 5). En tredje årsag til bevægelsen væk fra 'hård regulering' er formentlig, at regulering har en reaktiv karakter. Regeldannelse er en langsom proces, som ofte vil komme bagefter samfundsudviklinger og observation af uønsket adfærd (Bruijn og Hufen 1998, s. 18).³⁴ Der er imidlertid forskellige former for regulering, som kan grupperes ifølge graden af begrænsninger de intenderer at pålægge adressater.³⁵ Regulering er ikke kun identisk med bebyrdende begrænsninger, men kan også formuleres positivt som hjælp til selvregulering (Stigler 1971; Baldwin og Cave 1999, Knill og Lehmkuhl 2003).³⁶ Ayres og Braithwaite (1992) har formuleret forestillingen om responsiv regulering, som en kontinuum mellem

34 Kravet om konstant forandring og tilpasning til forskellige krav og udfordringer harmonerer således ikke særligt godt med uniform regulering som styringsinstrument. Man kan i den forstand næsten tale om, at regulering er 'gået af mode', hvorimod kravet om deregulering har opnået næsten universel appel. Deregulering er imidlertid også udtryk for en modebølge, en præference for markedet og fordom overfor staten, som næppe er lige anvendelig på alle politikområder og i alle lande (jf. Nispen og Ringeling 1998, s. 208-209). Paradoksalt nok medfører deregulering ikke færre regler eller mindre offentlig styring, men derimod nye reguleringsformer og øget kontraktstyring (Jørgensen 2002a, 2002b).

35 Regulering kan være økonomisk (rettet mod økonomiske spilleregler, adgang og profitter) og social (rettet mod eksternaliteter, arbejdskraft og forbrugere). Regulering kan desuden rette sig mod såvel hele som dele af erhvervslivet (jf. Christiansen 1993, kap. 1). Forbud kan derfor antage forskellige former lige fra ubetingede (absolutte) forbud der gælder hele erhvervslivet, over forbud med undtagelser eller forbud med tilladelser (koncessioner, bemyndigelser, kvoter, certificeringer, licenser, autorisationer m.v.) for bestemte brancher og sektorer til den mindst bebyrdende regulering, f.eks. forpligtelser til at informere (jf. Vedung 1998b, s. 41ff.).

36 Fordelene ved selvregulering kan være øget entusiasme og efterlevelse overfor regler som virksomheder eller organisationer selv har foranstaltet, lavere omkostninger for offentlige myndigheder og hurtig tilpasning til ændrede omstændigheder. Ulempen er at selvregulerende regler vil kunne formuleres så de tjener de reguleredes egeninteresser og dermed ikke løser faktiske problemer (jf. Baldwin og Cave 1999, s. 39ff.).

'kommando og kontrol' regulering og frivillig selvregulering. Reguleringen tilpasses responsivt efter adressaters og målgruppers struktur, motivationer og adfærd, hvor frivillig selvregulering foretrækkes som den første respons på et reguleringsbehov. Såfremt ønskede resultater ikke opnås herved, kan påtvungen selvregulering benyttes, og såfremt dette heller ikke indfrier de regulerendes intentioner kan regulering med diskretionær afstraffelse eller i sidste ende kommando og kontrol regulering anvendes (den såkaldte reguleringspyramide). Virksomhedernes reaktion på regulering er derfor heller ikke nødvendigvis entydig negativ. For nogle virksomheder er offentlig regulering et vilkår, man accepterer, og under hvilket man producerer. Andre virksomheder forholder sig aktivt og strategisk hertil og søger at anticipere eller at forhandle med sine omgivelser for at opnå særlige markedsfordele. Andre igen forholder sig fjendtligt og afvisende overfor regulering (Weidenbaum 1980; Wood 1986; Christiansen 1993).

(2) Motivationsprogrammer benytter **økonomiske incitamenter** til koordinering af målgruppe- og adressatadfærd og følger dermed markedslovene. Der kan forekomme tildeling af materielle ressourcer (subsidier og tilskud) såvel som opkrævning af materielle ressourcer (skatter og afgifter).³⁷ Motivationsprogrammer adskiller sig principielt fra regulative programmer ved at adressater og målgrupper ikke er forpligtede til at adoptere og adlyde autoritetens forskrifter. Der efterlades et handlespillerum til at vælge at handle, eller undlade at handle, som foreskrevet (jf. Vedung 1998b, s. 32). Motivationsprogrammets fordel er, at de kan anvendes til at fremme målsætninger, som de politiske beslutningstagere har vanskeligt ved at specificere nøjagtigt ved at tilskynde målgrupper og adressater til positive og kreative aktiviteter samt til at de selv vælger de bedst egnede midler til at opnå et bredt defineret mål (Hood 1983, s. 52). En anden fordel er, at motivationsprogrammer i princippet indebærer en mere enkel implementeringsproces og administrativ struktur end regulative programmer. En ulempe er imidlertid, at adfærdsstyringen er mere indirekte og uforudsigelig end regulering. Incitamentsstyring forudsætter overensstemmelse med adressaters og målgruppers økonomiske interesser samt accept af offentlig styring og programmer, hvorfor freeride og opportunisme vil kunne forekomme (jf. Olson 1971; Ibsen 1999). En anden ulempe er, at det under visse omstændigheder kan 'betale sig' at undlade at følge offentlige tilskyndelser,

37 Bortset fra om økonomiske instrumenter er positivt eller negativt motiverende, skelnes der også ofte mellem hvorvidt instrumenter er monetære eller ikke-monetære. Ikke-monetære økonomiske styringsinstrumenter (offentlige servicetilbud) betegnes imidlertid her som en selvstændig kategori, hvorved økonomiske styringsinstrumenter (motivationsprogrammer) kun kommer til at omfatte monetære styringsinstrumenter (f.eks. transfereringsydelse, forskellige former for statstilskud, subsidier, skatter, afgifter, brugerbetaling m.v.) (for en uddybende beskrivelse se Vedung 1998a, kap. 8, 1998b, s. 45ff. eller Hood 1983, kap. 3).

hvorved der opstår uhensigtsmæssig såvel som stærkt varierende faktisk brug af politiske programmer. En afgørende forudsætning for anvendelse af offentlige programmer er derfor tilstedeværelsen af gensidig tillid mellem myndigheder på den ene side og adressater og målgrupper på den anden side. Incitamentsstyring kan påvirke ansvarlige adressater positivt, men har vanskeligt ved at påvirke uansvarlige, irrationelle og dårligt informerede adressater, som netop har størst behov for regulering (Baldwin og Cave 1999, s. 43). I den forstand er økonomiske instrumenter, hvad Hood (1983, s. 53) betegner, et 'fair weather' instrument. Det fungerer bedst i relativt konsensuelle samfund, og hvor borgerne har evnen til at være modtagelige overfor økonomiske tilskyndelser. I relation til VSA er der forskellige kontekstuelle faktorer på spil, der betinger i hvilken udstrækning virksomhederne lader sig motivere at offentlige myndigheders forsøg på incitamentsstyring og vælger at benytte sig af økonomiske styringsinstrumenter. Træfsikkerhed forudsætter derfor detaljeret viden om de faktorer, der betinger adressaters adfærd.

(3) Overtalelsesprogrammer baserer sig derimod primært på moralske motivationsinstrumenter (koordinering gennem sociale normer, værdier eller standarder i følge love for kognitiv dissonans, religiøse overbevisninger etc.) og saglige/faktuelle informationer. **Kommunikationen** kan omhandle det pågældende problems natur, hvordan andre individer håndterer problemet, hvilke foranstaltninger, der kan træffes for at ændre den aktuelle situation, og årsager til at disse foranstaltninger bør adopteres af adressater. Informationen indeholder ikke blot 'objektiv' og 'korrekt' viden, men også vurderinger af hvilke foranstaltninger og handlinger, som er gode og dårlige, herunder anbefalinger om hvordan målgrupper og adressater bør handle (Vedung 1998b, s. 33). Overtalelsesprogrammer er forskellige fra regulative programmer ved, at der ingen legale forpligtelser er forbundet med at følge autoritetens forskrifter. De adskiller sig fra motivationsprogrammer ved fraværet af tildeling eller afkrævning af materielle ressourcer. Overtalelse søger at forøge målgruppers og adressaters **accept** af offentlig politik og samtidig at pålægge (socialt og normativt) **adfærdstryk** gennem appel til fælles normer, holdninger og værdier. Fremfor legale forpligtelser eller økonomiske tilskyndelser styres politikken af overbevisningens magt. Overtalelsen kan antage forskellige former fra information om politiske målsætninger og forventninger (opmuntringer og appeller) til mere eller mindre direkte propaganda og misinformation (formaninger og trusler). Kommunikation kan være et selvstændigt styringsinstrument såvel som et 'metainstrument' til at udbrede kendskabet om andre politikprogrammer (information om politik). Som selvstændigt instrument kan information

kommunikeres på forskellig vis fra masseformidling (f.eks. generelle kampagner via massemedier til en bred interessentkreds) over informationer målrettet bestemte grupper (f.eks. alle private virksomhedsledere) til interpersonel transmission (f.eks. individuel rådgivning af enkeltvirksomheder) (jf. Hood 1983, kap. 2). Det er ofte billigere for staten, at informere fremfor at beordre, forbyde eller gennemtvinge adfærdsændringer, omend efterlevelsesheden er langt mere usikker.³⁸ Andre grunde til at informationer vælges som policyinstrument kan være, at universel efterlevelse ikke er nødvendig, at offentlige interesser er sammenfaldende med private interesser og at informationer benyttes som en respons på en pludselig krise. Informationer er samtidig anvendelige i situationer, hvor bureaukratisk overblik er vanskeligt at opnå, og som en måde at legitimere fremtidig anvendelse af mere påtrængende og begrænsende instrumenter. Eller som en symbolsk gestus, der får det til at fremstå som om det offentlige er bekymret og handler (Vedung og Doelen 1998, kap. 4). Implementeringsproblemerne ved overtalelsesprogrammer er typisk store, da det er vanskeligt at sikre og kontrollere efterfølgende adoption. Gennemslagskraften afhænger af forudgående overensstemmelse med adressaternes forståelsesramme. Og holdningspåvirkninger medfører ikke nødvendigvis handlingsændringer.³⁹

(4) Den sidste type politikprogram er **aktivitetsprogrammer**, hvor det offentlige stiller **servicetilbud** til rådighed for målgrupper og adressater, eller begrænser disse. Aktivitetsprogrammer adskiller sig grundlæggende fra regulative programmer, motivations- og overtalelsesprogrammer ved at offentlige myndigheder selv vælger at udføre opgaven eller aktiviteten fremfor at tvinge, tilskynde eller overtale målgrupper og adressater til at ændre adfærd. Staten kan indtage komplementære roller som organisator af offentlige servicetilbud, producent af offentlige goder og tjenesteydelser og som finansieringskilde for offentlige aktiviteter gennem en eller flere 'mellemmand' (jf. Héritier 1987; Hood 1983). Ofte kan der ligge velfærdsøkonomiske lighedsbetragtninger, forestillinger om 'det fælles bedste' eller et

38 Såfremt målgruppers og adressaters accept af statslige interventioner er lav eller faldende har informationens karakter formentlig en tendens til at ændres fra tekniske information i retning af misinformation og propaganda. Propagandaen vil imidlertid, såfremt uenighed og afvisning består eller øges, have faldende eller ligefrem negative effekter, idet troværdigheden af informationer kan falde til et punkt hvor alt hvad staten vælger at sige til offentligheden ignoreres eller automatisk afvises som løgne. På et tidspunkt vil staten sandsynligvis, såfremt det er praktisk muligt, skifte til andre policyinstrumenter, som anses at være mere effektive, f.eks. regulering eller offentlige udbud af aktiviteter. Dermed antydes også at information ofte anvendes som et af de første instrumenter i sekvensen af politiske svar på identificerede problemer (jf. Hood 1983, s. 38-39).

39 En blandingsform, der forbinder overtalelsesprogrammer og aktivitetsprogrammer, er offentlig formidlet '**efterabning**', til eksempel gennem opsamling og spredning af 'best practice', 'benchmarking', promovering af rollemodeller og solstrålehistorier. De offentlige myndigheder påtager sig her en aktiv rolle i at sprede og facilitere 'det gode eksempel' og understøtte 'det glade budskab' i forhåbning om andre aktører og organisationer vil lade sig inspirere (jf. f.eks. EU's Open Method of Co-ordination).

ønske om at overvinde 'kollektive handleproblemer' til grund herfor. Positivt motiveret kan formålet være at hjælpe til eksempel virksomhederne med at overvinde kompetence- og ressourceunderskud og indvirke positivt på den faktiske brug af offentlige politikprogrammer og produktion af offentlige goder. Offentlige anlægsprojekter og infrastruktur vil også falde ind herunder. Negativt motiverende aktivitetsprogrammer indebærer begrænsninger i adgang, tildelingskriterier og deltagerkreds.⁴⁰ Generelt er **organisering** som styringsinstrument baseret på statens fysiske evne til direkte adfærd ved hjælp af egne eller andres kræfter. Den begrænsende faktor er kapaciteten til at udføre eller finansiere fysiske tjenesteydelser eller vareudbud. Omkostningerne forbundet hermed er ofte høje og der kan opstå problemer med enten overinvestering (misbrug og dødvægt) eller underinvestering (utilstrækkeligt udbud eller manglende adgang). Dette understreger også, at information (overtalelse) og positive økonomiske incitamenter er vigtige forudsætninger for den faktiske brug af offentlige servicetilbud. Såfremt der opstår problemer med misbrug eller overforbrug, kan kriterierne for tildeling eller kredsen af værdige deltagere indskrænkes, eller andre styringsinstrumenter som brugerbetaling og medfinansiering kan benyttes.⁴¹ I de senere år er offentlig produktion og organisering af serviceydelser kommet under kritisk beskydning for manglende effektivitet, manglende evne til at respondere på den stigende forskellighed i forbrugerkrav og manglende serviceorientering. Som en konsekvens heraf er mange offentlige monopoler blevet

40 Hood (1983, kap. 5) giver en række illustrative eksempler på organisering som styringsinstrument. Der er imidlertid en uheldig tendens til at betegne aktivitetsprogrammer som den mest begrænsende type af politikprogrammer, der reserves til benyttelse i særlige nødstilfælde, hvor andre styringsinstrumenter ikke længere er effektive. Begrænsninger af offentlige servicetilbud og goder er imidlertid blot den negativt motiverende form for aktivitetsprogrammer. Positivt motiverende aktivitetsprogrammer benytter derimod offentlig organisering som en hjælp til at overvinde kompetence- og ressourceunderskud samt kollektive handleproblemer.

41 Aktivitetsprogrammer kan udliciteres til private serviceudbydere eller ydes gennem et voucher-system hvorved f.eks. forbrugere/brugere kan vælges mellem alternative leverandører (f.eks. fritvalgs-ordninger). Dermed opstår blandingsformer af offentlig organisering (aktivitetsprogrammer) og økonomiske tilskyndelser (motivationsprogrammer).

privatiseret, og mange markeder blevet dereguleret (Héritier 2002, s. 995), omend der ikke er tale om uniforme udviklinger på tværs af lande og sektorer.⁴²

Forskellige typer af politikprogrammer har således forskellige virkninger på den adfærd som ønskes normeret, for implementeringsstrukturens udformning, for kredsen af legitime deltagere og for politikens resultater og virkninger. Desuden optræder policyinstrumenter ofte i kombinationer, som policypakker, hvilket også er tilfældet med VSA og DRAM som offentlig politik. Politikdesign er blot én blandt flere faser i den politiske proces, som nok kan holdes analytisk adskilt, men ofte flyder sammen i praksis. Beslutningsprocessen, som vi nu vender os imod, vil ofte være rammesat af tidlige eller hidtidige instrumentvalg, og kan handle om enten at skabe nye policyinstrumenter, at modificere eller begrænse tidligere valgte instrumenter. Instrumentvalget er således en proces som udfolder sig under hele beslutningsprocessen, såvel som der træffes beslutninger om andet og mere end instrumentvalg.

42 Offentligt ejerskab kritiseres gerne for at skabe 'styringsfejl' som har medført en udvikling mod alternative styringsformer, herunder liberalisering, deregulering, privatisering og udlicitering. Disse nye markedsnære styringsformer er imidlertid underlagt regler som udvikles og håndhæves af specialiserede og delvis uafhængige semi-offentlige organisationer. Tesen om den 'regulative stat' hævder at deregulering og privatisering ikke har medført en statslig tilbagerulning eller tilbagevenden til laissez-faire staten, men derimod en redefinering af statens funktioner fra producent af varer og tjenesteydelser til markedsdommer der sikrer at spillet regler overholdes af markedsaktørerne (Majone 1994, s. 80). Også betegnet en udvikling fra den positive, intervenerende stat til den regulative stat (Majone 1997). Siden 1980'erne er reguleringen af markeder ændret ved hjælp af privatisering af tidligere statslige industrier, indførslen af nye regler til at nedbryde monopoler og regulere konkurrence, EU's tiltagende betydning samt etableringen af specialiserede regulative institutioner. En af konsekvenserne heraf er, at den statslige styring er blevet mere indirekte gennem decentralisering, regionalisering, delegering og kontraktstyring. Udredelsen af den regulative stat som en uniform udviklingstendens er imidlertid omdiskuteret. Thatcher (2002, s. 859) argumenterer til eksempel for, at der fortsat eksisterer forskellige regulative regimer i Europa, idet der er betydelig national og sektoral variation i tilpasningshastighed og tilpasningsretning (jf. også Hall og Soskice 2001). Danmark er til eksempel kendt som et land, hvor en høj grad af offentlig aktivitetsstyring er delvist fastholdt trods den neoliberale insisteren på markedsnære løsninger af offentlige problemer, og hvor den skattefinansierede universelle velfærdsstat har bevaret en høj grad af legitimitet i befolkningen såvel blandt politikerne (Jørgensen 2002a).

2.2. Beslutningsprocessen

Analytisk falder beslutningsprocessen mellem politikformuleringen og implementeringen, omend der er gensidig betingelsessammenhænge mellem processerne, som det fremgår af citatet:

”Decision-making falls between policy-formation and implementation [...] however [they] are closely interwoven, with decisions affecting implementations and initial implementations affecting later states of decision-making which, in turn, affect later implementations. Decision-making is hence not to be viewed as a passive process [...] decisions are processes and early decisions are often only vague directional signals, initial proddings, or trial runs for later specifications and revisions” (Etzioni 1968, s. 203-204 citeret i Parsons 1995, s. 245).

Initiale beslutninger er muligvis blot ’vage markører og eksperimenter’ forud for senere specifikationer og revisioner. Netop derfor er det nødvendigt ikke blot at foretage analyser af beslutninger omkring den tidlige policyteori, men også at analysere beslutninger i de efterfølgende forhandlingsprocesser. Beslutningsprocessen indgår i et dynamisk samspil med politikformuleringen og politikimplementeringen. Beslutninger kan vedrøre, hvilke beslutningsanledninger, der gøres til problemdefinitioner, valg af strategier til at påvirke den politiske dagsorden, overvejelser om og valg af beslutningsalternativer, beslutninger om mål og midler såvel som beslutninger om, hvordan en politik skal implementeres og evalueres. Beslutningstagning foregår dermed på forskellige arenaer og på forskellige niveauer (Parsons 1995, s. 245).

Spørgsmålet som søges besvaret i det følgende er hvilke beslutningsteoretiske antagelser en analyse af forhandlingsspillet om DRAM indebærer. De beslutninger, vi navnlig interesserer os for i nærværende sammenhæng er dem, der træffes af de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører, når de mødes for at forhandle om DRAM (jf. kapitel 6). Disse beslutninger forventes i princippet at kunne omhandle hele den politiske proces; politikformuleringen (definition af problemer, beslutninger om mål, instrumentanvendelse mv.), politikimplementeringen (hvilke aktører og organisationer der skal deltage i iværksættelsen af programmer og hvordan, ressourceallokering mv.) såvel som evaluering (erfaringsopsamling, revisioner af tidligere beslutninger, igangsættelse af systematiske

evalueringer, forlængelse eller afslutning af eksisterende programmer mv.). Det er et empirisk anliggende udtømmende at beskrive indholdet af disse forhandlingsprocesser. Pointen er, at beslutningstagerne træffer beslutninger om andet og mere end politikens mål og midler, og at disse beslutninger medfører allokering af værdier (jf. Easton 1953).

Der eksisterer et stort antal tilgange og teorier om beslutningsprocesser.⁴³ Hver især sætter de fokus på bestemte dele af processen og bestemte forhold, men ingen disciplin eller tilgang kan forklare hele processen. Ved at belyse ét forhold, ignorerer eller undervurderer man naturligvis andre forhold. Dette er uundgåeligt når genstandsfeltet er komplekst og mangfoldigt, og forudsætter at der træffes eksplicitte metodiske og forskningsstrategiske valg. Der er imidlertid modeller og tilgange som er mere plausible end andre til at forklare bestemte typer af beslutninger. **Den valgte tilgang til studiet af beslutningsprocesserne er i nærværende sammenhæng policyanalytisk og det primære genstandsfelt for analyserne er magt.** Dette valg søges begrundes nedenfor gennem en diskussion af indholdet i politiske beslutningsmodeller, herunder konflikt- og forhandlingsmodeller.

Det dominerende doktrin i litteraturen om beslutningsadfærd er **forestillingen om rationelle valg**. En forestilling om at aktører er enhedsaktører, der træffer velinformerede og værdimaksimerende valg. I litteraturen om politiske og organisatoriske beslutningsprocesser er der imidlertid fremført forskellige typer af kritik af forestillingen om rationelle aktører (jf. Simon 1945; Lindblom 1965; Lindblom og Woodhouse 1993; Cohen, March og Olsen 1972; Stone 1997). Tre indvendinger er relevante i nærværende sammenhæng: (1) Organisationer er sjældent enhedsaktører. Medlemmer af organisationer deler sjældent de samme mål og organisationer må derfor søge at leve med interne spændinger og uenigheder. Det samme gælder forholdet til omverdenen, hvor beslutningstagere må søge at overbevise eller forhandle med berørte interesser for at opnå deres støtte. (2) Beslutningstagere har begrænset tid og kapacitet til at løse alle de problemer og opgaver de konfronteres med på en og samme tid. De er derfor sjældent i stand til at forholde sig til alle mål, alternativer og konsekvenser samtidig, men søger måder at reducere kompleksitet og usikkerhed. (3) Beslutningstagere befinder sig i en kompleks verden, hvor fortid, nutid og fremtid er tvetydig og kræver fortolkning (jf. Olsen

1998, s. 16). Politiske beslutningstagere 'ved sjældent hvad de vil', og hvis de gør, 'ved sjældent hvad der skal til for at løse problemer' (jf. afsnit 2.1 ovenfor). Det kan således være lige så væsentligt at søge at udvikle fælles forståelser, som at træffe beslutninger. Som nævnt indledningsvist, jf. afsnit 1.4, kan vi ikke forvente at finde rationelle aktører, der søger at maksimere individuelle eller kollektive interesser, heller ikke i studiet af forhandlingsspillet om det rummelige arbejdsmarked.⁴⁴ Rationelle beslutningsmodeller antager, at beslutningstagere formulerer eksplicitte og præcise målsætninger, overvejer alle alternativer, evaluerer fordele og ulemper ved hvert alternativ og sluttelig vælger det alternativ som vil maksimere total velfærd i relation til målsætningerne. Dette er hverken en realistisk eller ønskelig beslutningsmodel, idet den dels giver dårlige muligheder for at forstå faktiske beslutningsprocesser, dels afpolitiserer politik til en teknokratisk og videnskabelig disciplin.

Et alternativ til den rationelle beslutningsmodel er bureaukratiske beslutningsmodeller.

I sociologisk nyinstitutionalisme peges der på at organisationer forholder sig til konflikt, tvetydighed og begrænset rationalitet ved at udvikle erfaringsbaserede standardprocedurer (rutiner, traditioner og normer). Selvom der er indsigter at hente i den nyinstitutionelle litteratur (jf. Olsen 1988; Peters 1999), kan vi imidlertid ikke forlade os herpå, idet anvendelsesområdet primært er organisationsadfærd internt i formelle (især offentlige) organisationer. Forhandlingsprocesserne om DRAM foregår derimod eksternt imellem uafhængige organisationer, dvs. interorganisatorisk. Bureaukratiske beslutningsmodeller har desuden en tendens til at negligere intra- og interorganisatorisk konflikt, interesse- og magtkamp (jf. Allison 1971; Pfeffer 1981; Elmore 1978). Forhandlingerne om DRAM adskiller sig fra idealforestillingen om bureaukratiske beslutningsprocesser, idet der ikke er tale om hierarkisk regelstyring, og ikke er en klar adskillelse mellem offentlige og private interesser. Antagelsen om fuld rationalitet kan derfor ikke opfyldes,⁴⁵ hvorfor tilstræbt eller

43 Parsons (1995, s. 247ff.) grupperer til eksempel forskellige modeller om beslutningsprocessen efter disciplinære grænser (politologi, sociologi, organisationsteori, økonomi, psykologi og ledelsesteori) som igen kan opdeles på genstandsfeltet (magt, rationalitet, offentlige beslutninger, institutioner, informationer eller psykologi). Der er således utallige kombinationsmuligheder til trods for at mange af disciplinerne og genstandsfelterne i praksis ofte er overlappende og interagerende. Teoretiske og empiriske studier af beslutningsprocesser er imidlertid et forsømt område i dansk politologisk forskning (jf. Winter 1991) omend den danske magtudredning i nogen grad forsøger at råde bod herpå (jf. Togeby m.fl. 2003; Torfing 2004).

44 I afsnit 3.2 tages der i forlængelse heraf også afstand til den neoklassiske økonomiske teoris forestilling om virksomheder som rationelle beslutningssystemer der entydigt motiveres af profitmaksimering.

45 Rationaliteten i faktiske beslutningsprocesser begrænses af som minimum fem faktorer: Kognitive begrænsninger (ufuldstændig viden, kapacitet og værdikonflikter på det individuelle niveau), multiple værdier (interesses modsætninger på det kollektive niveau), organisatoriske begrænsninger (som følge af arbejdsdeling, specialisering og fragmentering), begrænsede ressourcer (tid, energi og penge) og situationelle faktorer (forståelser af fortid, nutid og fremtid) (jf. Simon 1945, 1955, 1957; Lindblom 1959; Lindblom og Woodhouse 1993).

begrænset rationalitet er en mere realistisk antagelse om beslutningstageres faktiske adfærd (Simon 1945). Fremfor at maksimere interesser vil den tilstræbt rationelle aktør søge at finde **tilfredsstillende løsninger** gennem simplificering af komplekse omgivelser og opgaver og gennem reducering af kompleksitet i handlevalg (Simon 1955, 1959). Valg af værdier, mål og analyser er ikke adskilte aktiviteter, men nærmere tæt sammenfiltrede aktiviteter. Det er derfor ofte vanskeligt at adskille mål og midler. Opnåelse af enighed mellem forhandlingens aktører vil i sådanne situationer være et mere realistisk succesmål end forestillinger om overensstemmelse mellem eksplicite politiske målsætninger og effekter (dvs. målrealiseringsgrad) (jf. Lindblom 1959).

Skraldespandsmodellen kan i nogen grad udstrækkes til forståelse af interorganisatoriske relationer, hvor der er større åbenhed og uforudsigelighed i antallet af deltagere, problemer, løsninger og beslutningsanledninger, og samtidig et relativt tilfældigt og ustruktureret forhold mellem hvert af elementerne (Cohen, March og Olsen 1972). Modellen synes imidlertid mere velegnet til at forstå udviklingen af den tidlige policyteori om VSA, altså struktureringen af problemer og politiske dagsordener, fremfor forhandlingsprocesserne om DRAM der synes mere velstrukturerede end ved rent 'skraldespandslignende' forløb.⁴⁶ De politiske beslutningstagere har på forhånd defineret og udpeget forhandlingsaktørerne, ikke enhver har adgang til forhandlingerne, som er relativt lukkede. Beslutningsanledningerne er formentlig også dagsordensfastsat på forhånd. Og de deltagende aktører har givetvis på forhånd formuleret strategier og forhandlingsoplæg for forløbet. Sammenlignet med dagsordensfastsættelsesprocessen vil der formentlig forekomme 'policy closure', hvor beslutninger træffes på baggrund af aktørernes magt, interesser og strategier. Der er således ikke tale om ren anarki og tilfældighed i forhandlingsprocessen omend beslutningsudfaldet ofte er uforudsigeligt.

Alternativet er at se beslutningsprocesser som genuint politiske. Målformuleringer er ikke blot intentioner, men også midler til at samle politisk støtte, hvorfor tvetydighed er mere velegnet end præcision og eksplicitering. Målsætninger er foranderlige, idet forskellige aktører tillægger dem forskellig betydning. Uønskede alternativer overvejes ikke og holdes væk fra den politiske dagsorden (non-decisions). De dominerende beslutningstageres

46 Winter (1991, s. 371) argumenterer også for at 'skraldespandsmodellen' formentlig har sin største relevans i analyser af dagsordensfastsættelsen. De senere faser af policyprocessen (beslutningsvedtagelse, implementering og evaluering) synes derimod i højere grad af være kendetegnet ved konflikt og forhandlinger, dvs. dagsorden, deltagerkreds og mulige løsninger er mere velstrukturerede end i dagsordensfastsættelsen – omend der er forskelle mellem sagsområder såvel som nationale forskelle.

favoritalternativ præsenteres som det eneste mulige eller ønskelige. Der fokuseres på en specifik og afgrænset del af den i princippet uendeligt lange kausalkæde og tildeles ansvar. Evaluering af alternativer er tilfældig, strategisk og begrænset. Valg træffes, der skader magtfulde interesser mindst muligt, men forsvares med, at de skaber maksimal offentlig velfærd for den brede offentlighed (jf. Stone 1997, kap. 10). Nedenfor præsenteres en politisk beslutningsmodel, konflikt- og forhandlingsmodellen, som tager udgangspunkt i disse forhold.

2.2.1. Konflikt- og forhandlingsmodel

Det valgte analytiske perspektiv for undersøgelsen af forhandlingsspillet om DRAM er en konflikt- og forhandlingsmodel (jf. bl.a. Schelling 1960; Lindblom 1965; Elmore 1978). Forhandlingsspillet har et velafgrænset antal beslutningsdeltagere med relativt klart formulerede strategiske og politiske mål for forhandlingsprocessen. Disse mål antages at være delvis men ikke fuldstændig modstridende. Idet parterne muligvis senere skal forhandle igen, om ikke andet efterfølgende kunne leve med hinanden, vil der opstå et delvist interessefællesskab, hvilket skaber grundlag for forhandlinger og kompromisser. I konflikt- og forhandlingsmodellen forklares beslutningsprocessen med det forhold, at **ingen aktør eller organisation er tilstrækkeligt magtfuld til at tvinge andre deltagere til at acceptere en bestemt forståelse af politikken**. Det er derfor ikke muligt at træffe beslutninger på grundlag af den bureaukratiske idealmode. Idealet om den legalt-rationelle fornuft må afløses af forhandlinger og en forudsætning om begrænset rationalitet. Gensidige tilpasninger og kompromisser gennem forhandlinger er et alternativ til forsøg på styring gennem centraliseret hierarkisk kontrol (Lindblom 1965).

Visse typer af forhandlingsteorier opererer med forestillinger om 'rationelle aktører', for at gøre det muligt at forklare og forudsige aktørernes handlinger og modellere disse i spilteoretiske termer (jf. Schelling 1960). Scharpf (1997) søger til eksempel at forstå og forbedre de 'spil som rigtige aktører spiller' ved hjælp af antagelser om, at aktørpræferencer er givne, at der forekommer et begrænset antal gensidigt afhængige aktører/organisationer, som gennem formålsrettede handlinger når fælles politikudfald ud fra separate valg. Scharpfs 'aktør-centrerede institutionalisme' afviger imidlertid fra antagelsen om den fuldt rationelle aktør ved at fokusere på at aktørernes handlinger er socialt konstruerede og institutionelt

medierede og ved at skelne mellem tre dimensioner af præferencer; (institutionel) egeninteresse, normative orienteringer og identitetsrelaterede præferencer (Scharpf 1997, s. 16). Forestillingen om den rationelle aktør kan ikke opretholdes i praksis, navnlig som følge af kognitive begrænsninger på aktørers evne til at forudsige konsekvenserne af alle alternativer, begrænsninger i adgangen til og tilegnelsen af information samt fraværet af et konsistent værdisystem (jf. Simon 1945; Lindblom 1959; Lindblom og Woodhouse 1993). **I modsætning til spilteoretiske forhandlingsmodeller, der søger at forklare eller forudsige aktørernes handlinger eller forbedre beslutningsudfaldet, er formålet med nærværende analyse nærmere at forstå og beskrive forhandlingsprocessen og beslutningsudfaldet.** Hensigten er ikke at forudsige eller forklare adfærd, ej heller at identificere mere effektive eller legitime løsninger på erkendte politiske problemer, men at forstå aktørernes adfærd i en konkret forhandlingssituation og at beskrive beslutningsudfaldet. Det forklaringsgivende i forhold til forståelse af virksomhedernes adoption af offentlig politik er derfor ikke forhandlingsspillet i sig selv men relationerne mellem den tidlige policyteori, de forhandlede beslutninger og virksomhedsbeslutninger.

Afhængighed er nøglen til at forstå forhandlingsforløbene. Aktørerne formulerer forhandlingsstrategier under en forudsætning om, at det bedste handlevalg for egen adfærd er afhængig af forventninger om, hvad de øvrige aktører vælger at gøre før og under forhandlingerne (jf. Schelling 1960). Dette kan betegnes strategisk interaktion og medfører, at aktørerne er bevidste om deres gensidige afhængighed. Egne valg afhænger derfor af forventninger om andres valg, velvidende at andre vil ræsonnere på samme vis (Scharpf 1997, s. 10). Under formuleringen af en forhandlingsstrategi må selv de stærkeste opponenter tage hensyn til modstandernes interesser og strategier. Evnen til at nå sine mål er derfor i vid udstrækning afhængig af de valg og beslutninger som andre aktører i forhandlingsspillet foretager. Der er samtidig en **fælles interesse** i at nå et udfald, som ikke er destruktivt for begge siders værdier. Og en fælles interesse i at deltage i forhandlingen, idet eksklusion medfører manglende adgang til ressourceallokeringen (Schelling 1960, s. 6). Forhandlingsprocesser er ikke nødvendigvis nulsumspil, hvor mere til én aktør betyder mindre til en anden, men kan lige vel være plussumspil, hvor der kan findes løsninger, som er fordelagtige for alle parter.

Det er væsentligt at pointere, at disse fælles interesser har meget lidt eller intet at gøre med aktørernes evne til at opnå enighed om et fælles mål eller midlerne til at nå dette.

Det fælles element i alle former for forhandling er, at 'aktører kan koordinere med hinanden, uden at nogen koordinerer dem, uden et fælles dominerende formål, og uden regler der fuldt ud beskriver deres relation til hinanden' (Lindblom 1965, s. 3).⁴⁷ Forhandlinger kan derfor være en relevant konfliktløsningsmodel i situationer, hvor der eksisterer mulighed for gensidig tilpasning (en fælles interesse i at undgå fælles tab) og i situationer hvor der samtidig er konflikt omkring identificeringen og opnåelsen af fælles mål. Konflikt- og forhandlingsmodellen fokuserer på, hvordan individer og organisationer med divergerende interesser søger at opnå kompromisser og etablere konvergerende interesser.

At der benyttes en sådan politisk beslutningsmodel, fremfor en rationel eller bureaukratisk beslutningsmodel, indebærer ikke en fuldstændig afvisning af de to sidstnævnte, blot en konstatering af, at konflikt- og forhandlingsmodellen er den mest velegnede i den konkrete situation. Den rationelle beslutningsmodel kan i visse situationer være en velegnet idealmodel for beslutninger internt i formelle organisationer, hvor der kan udøves hierarkisk kontrol og eksisterer en vis interessehomogenitet, men er næppe velegnet til at forstå faktiske beslutningsprocesser mellem adskilte og uafhængige organisationer. Forhandlingsmodellen antager heller ikke at alles adfærd er styret af et forudsigeligt sæt af bureaukratiske rutiner, eller at fælles beslutningstagning kun opstår som følge af konsensus og forpligtigelse på et fælles sæt af mål. Beslutningsprocesser kan og vil fortsætte selv i fraværet af eksterne koordinationsmekanismer som hierarkisk kontrol, rutiner og gruppekonsensus. Konflikt- og forhandlingsmodellen er den mest velegnede til at forstå beslutningsprocesser mellem organisationer, der er kendetegnet ved fravær af kontrol, rutine og konsensus. Forhandlede beslutninger fremkommer ved konvergens, tilpasning og policy-closure mellem aktører, der forfølger selvstændige mål (Elmore 1978).⁴⁸

47 Lindblom (1965) opstiller forskellige metoder hvorved 'gensidig tilpasning' (partisan mutual adjustment) kan forekomme som hver især kan grupperes indenfor to generelle kategorier: (1) *Tilpasning* (forstået som en situation hvor en beslutningstager tilpasser sig omgivelserne uden først at konsultere eller forhandle med en anden beslutningstager) eller (2) *manipulation* (forstået som en situation hvor beslutningstageren som en betingelse for at træffe en beslutning tilskynder respons fra en anden beslutningstager). Forhandling defineres af Lindblom som 'en form for gensidig tilpasning i hvilken X og Y i en symmetrisk relation begge som en anerkendt betingelse for at gøre egne beslutninger effektive, tilskynder respons fra den anden, men hvor der ikke er tale om ubetinget manipulation eller autoritative påbud' (Lindblom 1965, s. 68). Der foregår formentlig også gensidig tilpasning forud for forhandlingsforløbets start, hvor beslutningsdeltagerne tilpasser egne beslutninger og forhandlingsoplæg ud fra forventninger om at modstående parter vil gøre det samme og ud fra ønsket om at nå et fælles resultat.

48 Elmore (1978) skelner mellem fire generelle typer af organisationsmodeller som på hver sin vis forklarer hvorfor implementering af sociale programmer ofte 'går galt'. Modellerne betegnes system management modellen (som svarer til den rationelle beslutningsmodel), den bureaukratiske proces model (som svarer til den bureaukratiske beslutningsmodel), organisationsudviklingsmodellen samt konflikt- og forhandlingsmodeller. 'Implementeringsfejl' skyldes henholdsvis utilstrækkelig top-down kontrol, stærke bureaukratiske rutiner, fraværet af konsensus og forpligtigelse hos implementeringsaktører samt fraværet af 'objektive' succesmål.

I politiske beslutningsmodeller betragtes **konflikt** som et normalt og vedvarende kendetegn ved beslutningstagning i og mellem organisationer. Handling forudsætter ikke eksistensen af en overordnet eller fælles intention eller målsætning, men er derimod resultatet af spil mellem aktører med forskellige forståelser af de pågældende problemer, emner og ønskede udfald (Allison 1971, s. 175). Handling forekommer på baggrund af forhandlinger og kompromisser og reflekterer sjældent en enkelt gruppes præferencer, men den **relative magtfordeling** mellem spillet aktører (Pfeffer 1981, s. 313). At forstå politisk beslutningstagning gør det nødvendigt at forstå; hvem der deltager i beslutningssituationen, hvad der bestemmer hver aktørs position til bestemte emner, hvad der bestemmer hver aktørs relative magt og hvordan beslutningsprocessen når frem til en beslutning, dvs. hvordan forskellige præferencer kombineres (Allison 1971, s. 164). Konvergensmekanismen afhænger af *'forventningernes interdependens'* (Schelling 1960, s. 106-107): Forhandlingsprocessens aktører må tilrettelægge deres handlinger ikke blot ud fra forudsigelser om, hvordan andre aktører vil respondere herpå, men tillige ud fra antagelsen om, at andre aktører gør det samme. Derfor afhænger forhandlinger lige så meget af fælles forventninger, som konkrete handlinger:

"The outcome is determined by the expectations that each player forms of how the other will play, where each of them knows that their expectations are substantially reciprocal. The players must jointly discover and mutually acquiesce in an outcome or a mode of play that makes the outcome determinate. They must together find 'the rules of the game' or together suffer the consequences" (Schelling 1960, s. 106-107).

Udfaldet af forhandlinger er sjældent 'optimalt' i nogen objektiv forstand, men nærmere udtryk for *'convenient temporary points of closure'* (Elmore 1978, s. 263). Så længe en mulighed for at genoptage forhandlingerne er til stede på et senere tidspunkt, er der sjældent et definitivt resultat, **alle beslutninger er midlertidige**. Ofte er alle aktører derfor også mere eller mindre utilfredse med resultatet.⁴⁹ Vurderinger af hvorvidt beslutningerne er succesfulde afhænger af de enkelte aktørers forståelse af i hvilken udstrækning deres interesser er blevet

tilgodeset (på kort eller langt sigt). Resultaterne af forhandlingsprocessen forbliver relative og følger ikke nødvendigvis de oprindelige politiske målsætninger. Udfaldet af forhandlinger er uforudsigeligt og ikke nødvendigvis tilsigtet af nogle af aktørerne på forhånd. Det afgørende kendetegn ved konflikt- og forhandlingsmodellen er, at der ikke forudsættes at eksistere fælles mål på forhånd. Det eneste, som holder aktørerne sammen i konflikt- og forhandlingsmodellen, er enighed om nødvendigheden af forhandling. At aktørerne når frem til en fælles forhandlet løsning er på ingen måde en garanti for effektiv problemløsning.

Kritikken af konflikt- og forhandlingsmodeller er dels at forvirring og relativisme ophøjes til princip og giver en let undskyldning for at acceptere resultater som ingen er tilfredse med, dels at modellen ikke tilbyder forslag til forbedring af implementeringsprocessen:

"These criticisms are difficult to counter, except by observing that a failure to understand the intricacies of bargaining is sometimes more costly than a failure to agree on an objective measure of success" (Elmore 1978, s. 266).

Usikkerhed og uenighed er fundamentale kendetegn ved politiske processer, der ikke kan negligeres eller bortrationaliseres (Lindblom og Woodhouse 1993). Det er næppe muligt at opstille et fælles succesmål for forhandlingerne om DRAM, idet de politiske målsætninger er komplekse og tvetydige, policyteoriene for opnåelse af de forskellige mål er uklare, og aktørerne har forskellige interesser og forståelser af problemets og løsningernes natur. Den empiriske analyse af forhandlingsprocessen om DRAM, jf. kapitel 6, fokuserer derfor på graden af konvergens mellem de forskellige aktørers mål og interesser. Der kan formentlig på overfladen identificeres en standardforståelse af DRAMs policyteori i relation til generelle målsætninger, politikindhold og instrumenter. Det betyder imidlertid ikke, at der er overensstemmelse mellem aktørinteresser, strategier og handlingsorienteringer når vi nærmer os DRAM som operationelt politik program. Men det betyder, at der er grundlag for forhandlinger. Analysen af forhandlingsspillet er en velegnet case til at vurdere graden af konflikt-konsensus og graden af divergens-konvergens mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører. Den empiriske opgave består i at foretage en kortlægning af

49 Argumentet om organisationer som forhandlingskoalitioner genfindes i Cyert og March's organisationssociologi: Organisatoriske beslutningsprocesser involverer vedvarende konflikter mellem sub-enheder over relativt specifikke formål, som definerer hver sub-enheds interesse i organisationen. Organisationens overordnede målsætninger er således vage og ubrugelige hvis vi ønsker at forstå de reelle beslutningsprocesser i organisationen. Fraværet af enighed om organisationens mål betragtes ikke som udtryk for

forhandlingsspillet: Hvad forhandles der om? Hvilke strategier har de forskellige aktører? Hvilke interesser søger aktørerne at pleje og hvilke giver de køb på? Hvilke beslutninger er der enighed omkring og hvilke beslutninger er der uenighed omkring? Hvad er resultatet af forhandlingen? Og i hvilken udstrækning tilgodeser resultatet de forskellige aktørers interesser?

Derved søger vi at besvare Lasswells spørgsmål om hvem der får hvad, hvornår og hvordan.⁵⁰ Dette er grundlæggende et spørgsmål om, hvordan magten er fordelt i beslutningsprocessen. Ved magt forstås traditionelt en påvirkningsrelation mellem to aktører, således at én aktør forårsager ændringer i en anden aktørs adfærd (Lukes 1974, s. 31). Magtudøvelse opfattes ofte som en illegitim form for kontrol, idet den aktør som udsættes for magt, per definition vil opfatte denne som uretfærdig eller uretmæssig. Magt optræder derfor først, når der består en interessekonflikt mellem mindst to aktører og har karakter af tvang, kontrol og sanktioner. Indflydelse har derimod en mindre bebyrdende karakter, idet der levnes mulighed for individuel selvbestemmelse (Frølund Thomsen 2000, s. 11). I forbindelse med studiet af forhandlingsprocessen om DRAM synes det pluralistiske magtbegreb (jf. Dahl 1961) ikke dækkende, idet der hverken er åbenhed eller mangfoldighed i beslutningsprocessen. Få offentlige og private aktører har derimod en uforholdsmæssig stor magt i den politiske forhandlingsproces, hvorfor der formentlig også træffes 'ikke-beslutninger', der ikke kan iagttages, dvs. bestemte synspunkter og aktører forhindres i at nå den politiske dagsorden (jf. Bachrach og Baratz 1962, 1963). I overensstemmelse med typologien over politikprogrammer (jf. figur 2.1) er magt mere end blot tvang (det pluralistiske magtbegreb) og kan også omfatte magt ved belønning (motivationsprogrammer), normativ magt (overtalelserprogrammer) samt magt ved organisering (aktivitetsprogrammer). Magt er ikke blot direkte adfærdskontrol, men også påvirkning ved indirekte incitamentsstyring, holdningspåvirkning og udbudsstyring. Der ligger ikke heri bestemte empiriske antagelser om hvordan magten manifesterer sig, om det er som adfærdskontrol, dagsordenskontrol eller bevidsthedsmanipulation. Aktørernes præferencer ligger ikke nødvendigvis fast på forhånd, men kan ændres undervejs i forhandlingsspillet og frembringe

en falliterklæring, men er derimod en anerkendelse af det faktum at konflikt og forhandling er permanente kendetegn ved organisationers essens (Cyert og March 1963: s. 27).

50 For Lasswell (1936) var politik 'studiet af indflydelse og de indflydelsesrige' ('who'). Indflydelse indikeres ved besiddelse af agtelse, indkomst og sikkerhed ('what') – omend disse værdier ikke nødvendigvis er kumulative (dvs. samlet hos én enkelt gruppe). Lasswell tager afstand fra en marxistisk magtopfattelse, idet magt udover klasse også er kendetegnet ved færdigheder, personlighed og holdninger. Elitens magt afhænger af evnen til at manipulere sine omgivelser i form af symboler, vold, goder/organisation og praksis i civilsamfundet ('how').

nye præferencer og identiteter. Det kan derfor blive meningsløst at spørge om 'hvad vi vil' eftersom 'det vi vil' afhænger af 'hvad de andre vil'.

Det er ikke hensigtsmæssigt at foretage en udtømmende diskussion af magtbegrebet for nærværende, idet spørgsmålet om 'hvem og hvad' der har magten i den konkrete forhandlingssituation i høj grad er et empirisk anliggende. Det væsentligste i forbindelse med den empiriske afdækning er for så vidt heller ikke spørgsmålet om fordelingen af magt, men det, der kommer ud af forhandlingsprocessen i form af kompromisser og beslutninger. Spørgsmålet om 'hvem der fik hvad, hvorfor og hvordan' er imidlertid vigtigt i forhold til at forstå, hvordan forhandlingsprocessens beslutninger efterfølgende bliver adopteret af de private virksomheder. Det kan illustreres ved den banale antagelse, at såfremt arbejdsgivernes repræsentanter ikke føler at havde fået indflydelse på forhandlingsresultatet eller deres interesser på anden vis ikke er blevet tilgodeset, vil de næppe kraftfuldt argumentere for, at private virksomheder skal lade sig forpligte af den offentlige politik. Der er givetvis også den mulighed, at til trods for aktørernes forhandlingsspil og de heraf opnåede beslutninger, vil aktørerne fortsat være delvist afmægtige, dvs. at der vanskeligt eller slet ikke kan findes politiske løsninger som effektivt vil afhjælpe erkendte politiske problemer (jf. afsnit 2.1.1 om problemstrukturering). Der kan være tale om kollektiv politisk afmagt (jf. Loftager 1995).

2.3. Implementeringsforståelser

Det er imidlertid ikke sikkert, at hverken oprindelige politiske beslutninger eller forhandlede beslutninger opnår de ønskede udfald, eller i det hele taget iværksættes, som Lasswell (1958) i en tidlig formulering om implementeringsprocessens betydning gør os opmærksom på:

"It is essential to distinguish between subjective events of 'preference' and outcomes actually 'achieved', since objectives are often pursued and remain unattained. The factors contributing to this disparity must be included in a comprehensive explanation of decision" (Lasswell 1936, s. 207: Postscript 1958).

Spørgsmålet er derfor hvilke faktorer, der har betydning for om målsætninger, beslutninger og instrumenter, rent faktisk adopteres af private virksomheder. Her er der hjælp at hente i dele af implementeringslitteraturen, omend policyadoption ved private virksomheder delvist har været en blind vinkel i megen af litteraturen. Implementeringsstudier, forstået som studiet af hvad der sker, om noget, efter en eller flere politiske beslutninger er truffet og der er fastlagt en politik på et samfundsområde, har indtil for relativt nylig i politologiens historie været et 'missing link' mellem politik og administration (Hargrove 1975). Implementeringsforskningen voksede i 1970'erne ud af en forundring og frustration over, hvorfor programmer og politikker ikke levede op til deres fortaleres forventninger og forhåbninger (Pressman og Wildavsky 1973; Bardach 1977; Mazmanian og Sabatier 1981). Fremfor en traditionel Weberiansk forestilling om instrumentelt fit mellem problem og løsning samt en forestilling om klar adskillelse mellem politik og administration, blev det i stigende grad erkendt, at implementering af offentlig politik ikke er en neutral og teknisk øvelse, som automatisk indfrier de officielle politiske målsætninger. Spørgsmål blev derfor stillet 'hvad der gik galt, hvorfor og hvordan' (Parsons 1995: s. 457). Fokus drejes dermed væk fra de politiske beslutningsprocessers input og imod withinputs, output og outcomes og dermed 'afleveringen' af offentlige politikker.

Implementeringslitteraturen havde i begyndelsen et patologisk tilsnit, hvor det meget handlede om at finde 'fejl' i implementeringsprocessen (implementation gaps og implementation deficits), som kunne forklare hvorfor politikkens output og virkninger ikke stemte overens med politiske målsætninger (Rothstein 1994). Den første generation af implementeringsstudier, **top-down tilgangen**, forsøgte i princippet at forlænge den rationelle

og hierarkiske policycyklustilgang til også at omfatte implementeringsfasen gennem opstilling af en række sekvenser og betingelser for succesfuld implementering (jf. f.eks. Mazmanian og Sabatier 1981). Implementering blev opfattet som graden af overensstemmelse mellem på den ene side implementeringsagenters og målgruppers handlinger og på den anden side officielle politiske målsætninger som de fremgår af autoritative beslutninger. Implementeringsprocessen og politikens træfsikkerhed kunne forbedres ved at: (1) Formulere klare og konsistente mål, (2) anvende en valid kausalteori, (3) tildele tilstrækkelige ressourcer til implementeringsaktører, (4) minimere antallet af vetopunkter, (5) benytte sanktioner og tilskyndelser til at begrænse modstand, (6) strukturere implementeringsaktørernes beslutningsregler så realisering af målsætninger tilskyndes, (7) delegere implementeringsansvar til organisationer, som er sympatisk indstillet overfor det politiske program og (8) begrænse omfanget af nødvendig forandring (Pressman og Wildavsky 1973; Van Meter og Van Horn 1975; Mazmanian og Sabatier 1981, 1983; Sabatier 1986). Forbedring af implementeringsprocessen blev derfor grundlæggende et spørgsmål om at sikre implementeringsaktørernes efterlevelse af politiske målsætninger og dermed et spørgsmål om kontrol.

Der er fremført en række kritikpunkter af top-down tilgangen, ikke mindst blandt de såkaldte **bottom-up implementeringsforskere** (jf. Lipsky 1980; Barrett og Fudge 1981; Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1987). For det første, at hvis den autoritative beslutning tages som startpunkt for implementeringsprocessen negligeres betydningen af beslutninger taget tidligere i den politiske beslutningsproces (Winter 1990, 1994). For det andet, synes top-down tilgangen at se implementering som en teknisk-administrativ proces, der ignorerer eller eliminerer implementeringens politiske aspekter (Berman 1980; Hull og Hjern 1987). Implementering er en politisk proces, som dels indebærer tvetydige formuleringer, målsætninger og kompromisser, dels gør det vanskeligt at skelne skarpt mellem politik og administration. For det tredje, fører den ensidige fokus på de centrale beslutningstagere og tendens til at evaluere på graden af officiel målrealisering til at betydningen af andre implementeringsaktører og organisatoriske interaktioner på lavere niveauer i det politiske system undervurderes eller ignoreres (jf. Hjern m.fl. 1978; Lipsky 1980; Hjern og Porter 1981). En mere realistisk forståelse af implementering kan, efter bottom-up forfatterens opfattelse, opnås ved at fokusere på politik fra neden, dvs. fra målgruppernes og de lokale implementeringsaktørers perspektiv. Set fra denne synsvinkel opstår implementeringsproblemer på grund af målsætnings overspecificering og rigiditet, den

manglende evne til at engagere relevante aktører i processen og centrale beslutningstageres overdrevne kontrol (Berman 1980, s. 210). Implementeringsprocessen må i stedet tilpasses implementeringsaktørernes ikke-konforme adfærd og politikken underliggende policyteori må ændres så den tilnærmes den faktiske implementeringsadfærd (Hull og Hjern 1987).

De springende punkter i diskussion mellem bottom-up og top-down litteraturen, der er relevante i nærværende sammenhæng, vedrører navnlig fire forhold. For det første, hvorvidt implementeringsprocessen handler om at sikre kontrol og efterlevelse eller handler om læring og eksperimenter. For det andet, hvilken status centrale beslutningstagere bør og skal indtage overfor andre implementeringsaktører. For det tredje, hvordan succesfuld implementering kan evalueres og måles. Og endelig hvorvidt politikformulering kan og bør holdes adskilt fra politikimplementering. Igennem denne diskussion når vi frem til at valget af implementeringsperspektiv må afhænge af problemets karakter og natur samt af politikken formål og instrumentering, en såkaldt kontingenstilgang.

(1) Implementering som kontrol eller læring: Implementering kan dels betragtes som et spørgsmål om planlægning, kontrol og efterlevelse, dels som et spørgsmål om gensidig tilpasning, evolution og læring. I førstnævnte tilfælde betragtes politik som en fuldt artikuleret plan, der blot afventer gennemtvungelse. Implementeringsproblemet består i at realisere planen ved hjælp af en passende kausalteori. Der er i forvejen formuleret klare og entydige mål, detaljerede planer, kontrolmekanismer og incitamentsstrukturer. Det forudsættes, at aktører handler rationelt, forudsigeligt og strategisk. Implementering kan slå fejl som følge af den oprindelige plans utilstrækkelighed, men det anerkendes ikke at mange, måske de fleste, begrænsninger er skjulte i planlægningsfasen og måske først opdages i implementeringsprocessen. Alternativt kan implementering betragtes som et spørgsmål om evolution og læring. Politiske målsætninger er ofte multiple, konfliktfyldte og abstrakte, hvilket medfører at implementering sjældent kan detaljeplanlægges på forhånd. Kognitive begrænsninger og omgivelsernes dynamiske karakter gør det vanskeligt at foruddiskontere alle implementeringsprocessens begrænsninger. Når det ikke på forhånd kan bestemmes, hvad der er muligt eller ønskeligt, kan veldefinerede politikker ikke gennemføres i isolation, men kun som potentielle politikker, der medfører flere muligheder for handling. Dette indebærer at problemer først forstås efter, de er blevet løst, og at implikationerne af en politik kun kan vurderes bagudrettet efter den har været anvendt og tilpasset forskellige kontekstuelle omstændigheder. Der er således behov for justering af politikken mål og midler. Den

gensidige tilpasning forekommer, når en politik eller et program udvikles i relation til omgivelserne, og de hver især forandres undervejs. Diskretion i implementeringsleddet ses derfor som både nødvendig og ønskelig (Majone og Wildavsky 1979; Browne og Wildavsky 1983; Rothstein 1994).⁵¹ Den optimistiske tone i forståelsen af implementering som evolution og læring overser imidlertid, ifølge top-down forfatterne, at der kan forekomme systematisk fejllæring i implementeringsprocessen, og at adaptiv implementering kan skabe problemer med 'demokratisk ansvarlighed' (Lane 1987; Linder og Peters 1987) og 'demokratiets sorte hul' (Rothstein 1994). **Der er imidlertid ikke tvivl om, at implementeringen af politikprogrammet om VSA og DRAM er et spørgsmål om evolution og læring fremfor kontrol og efterlevelse.** Der er ikke på forhånd blevet udmeldt detaljerede og entydige planer for programmets mål, midler, policyteori, administrative rutiner eller kontrolmekanismer. Handlingsspillerummet for implementeringsaktører er betydeligt og baseret på frivillig medvirken, eksperimenter og erfaringsopsamling. Programmagernes forventninger til implementeringsaktørernes adfærd synes heller ikke at forudsætte noget defineret slutprodukt, men nærmere en proces, hvor virksomhederne agerer responsivt og socialt ansvarligt. Politikken er ydermere udtryk for 'ongoing politics', som ikke meningsfuldt kan siges at være succesfuldt implementeret på et givet tidspunkt.

(2) Center overfor periferi: Der er for det andet uenighed mellem top-down og bottom-up forfatterne om hvilken betydning center overfor periferi skal tillægges i implementeringsprocessen. Top-down tilgangen tager udgangspunkt i centrale beslutningstageres autoritative beslutninger og fokuserer på spørgsmål om styring og hierarkisk kontrol fra oven og ned. Med andre ord, om eksplicitte målsætninger er blevet realiseret i implementeringsprocessen og med hvilke effekter i forhold til erkendte problemer. 'Implementeringsproblemer' eller 'implementeringsfejl' opstår som følge af målforskydning, ukontrollerbar diskretion, utilstrækkelig koordinering og andre former for 'sub-optimalitet'. De væsentlige forudsætninger for top-down perspektivet anvendelighed er derfor tilstedeværelsen af eksplicitte målsætninger i entydige politiske programmer som bæres oppe

51 I tredjeudgaven af *Implementation* (Pressman og Wildavsky 1984) beskriver Majone og Wildavsky (1979, s. 176-177) implementering som evolution: "*Implementation is evolution. Since it takes place in a world we never made, we are usually right in the middle of the process, with events having occurred before and (we hope) continuing afterward. At each point we must cope with new circumstances that allow us to actualize different potentials in whatever policy ideas we are implementing. When we act to implement a policy, we change it [...] As we learn from experience what is feasible or preferable, we correct errors. To the degree that these corrections make a difference at all, they change our policy ideas as well as the policy outcomes, because the idea is embodied in the action*". Der består således et gensidigt afhængigt samspil mellem politikformulering, implementering, præstationer og effekter som er formidlet af erfaring og læring.

af formelle organisationer. **Det er imidlertid vanskeligt at identificere eksplicite autoritative beslutninger eller målsætninger for programmet om VSA og DRAM, som implementeringsprocessens succes kan evalueres i henhold til. Det er heller ikke muligt at identificere en specifik offentlig organisation med ansvaret for at implementere politikken.** Bottom-up tilgangen vender perspektivet på hovedet og starter ud fra et defineret policy- eller samfundsproblem med at kortlægge den faktiske 'implementeringsstruktur' fra neden ved at oprulle de deltagende centrale og lokale, offentlige og private aktører, målgrupper mv. (jf. Lipsky 1980; Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1982). Dette er samtidig en erkendelse af program- og politikmagernes manglende omnipotens. De kan ikke på forhånd forudse alle implementeringsprocessens vanskeligheder, muligheder og effekter og overlader derfor diskretion og fleksibilitet til de udførende aktører (Browne og Wildavsky 1983). **Hvad angår policyanalysen af VSA og DRAM synes der behov for en position, der dels anerkender de centrale beslutningstageres manglende mulighed for hierarkisk kontrol af private virksomheder, dels anerkender muligheden for indirekte styring af virksomhedsbeslutninger gennem design og formulering af politiske programmer.** Det er samtidigt væsentligt at pointere, at forskellige typer af politik forudsætter forskellige typer af implementeringsprocesser, således at anvendeligheden af henholdsvis top-down og bottom-up tilgangen kan opfattes som komplementære i forhold til forskellige typer af implementeringsprocesser (jf. afsnit 2.3.1 nedenfor).

(3) Evalueringskriterier: Der er endvidere uenighed i litteraturen om, hvilke evalueringskriterier, der bør benyttes for succesfuld implementering. Top-down fortalerne fokuserer primært på graden af målopfyldelse af formelle målsætninger, hvorimod bottom-up tilhængerne ingen normative præferencer har for et sæt af aktører fremfor andre og dermed er mindre eksplicit i formuleringen af objektive evalueringsstandarder (jf. Hanf 1982; Sabatier 1986). Eventuelle afvigelser mellem politiske mål og implementeringsresultater ses i top-down tilgangen som udtryk for en fejlagtig handling, der må korrigeres gennem kontrol og hierarki, imens bottom-up tilgangen til tider betragter mål-effekt afvigelser som positive korrektioner af fejlagtige programteorier og som udgangspunkt for gradvis tilpasning og forbedring af politikindholdet (Offerdal 2000, s. 269). **Det politiske program om VSA og DRAM består af forskellige beslutninger, initiativer og policyinstrumenter, der er rettet mod forskellige samfundsproblemer, hvorfor evalueringskriterierne bliver tvetydige.** Analyserne fokuserer derfor på forskellige kriterier: (a) hvorvidt de deltagende aktører har

fået opfyldt deres mål og interesser, (b) i hvilken udstrækning virksomhederne tilegner sig offentlig politik og (c) hvorvidt policylæring forekommer.

(4) Sondringen mellem formulering og implementering: Der er endelig uenighed i implementeringslitteraturen om hvorvidt det er hensigtsmæssigt at opretholde en analytisk og empirisk sondring mellem politikformulering og politikimplementering. Bottom-up tilhængere betegner sondringen som ubrugelig og irrelevant eller som et empirisk anliggende (jf. Barrett og Fudge 1981; Hjern og Hull 1982). Top-down tilhængere fastholder derimod, at sondringen gør det muligt, at adskille den relative betydning af demokratisk ansvarlighed og bureaukratisk diskretion og gør det muligt at foretage evalueringer samt analyser af politiske forandringer (jf. Sabatier 1986). **I nærværende analyse foretages en analytisk sondring mellem politikformulering og virksomhedsimplementering, idet der skelnes mellem den politiske proces omkring politikformuleringen og beslutningsprocessen og derefter vurderes, i hvilken udstrækning det politiske program adopteres af private virksomheder.** Den analytiske adskillelse mellem politikformulering og politikadoption indebærer imidlertid ikke, at der opereres med vandtætte skodder mellem politikprocessens forskellige faser eller mellem offentlige og private aktører. Der er dels gensidige betingelsessammenhænge mellem politikformulering, beslutningsprocesser og politikadoption, dels mulighed for instrumentelt og operationelt samspil mellem offentlige og private aktører.

Som det fremgår af det ovenstående, er uenigheden i implementeringslitteraturen delvist udtryk for en spaltning mellem tilhængere af kontrol, planlægning og hierarki og tilhængere af spontanitet, læring og tilpasning som problemløsningsmekanismer (jf. Lane 1987). Og samtidig udtryk for forskellige forskningsinteresser. Top-down forfatterne er navnlig interesserede i **specifikke programmers effektivitet** og folkevalgte politikeres evne til at kontrollere og begrænse embedsmænds og målgruppers adfærd, imens bottom-up forfatterne primært er interesserede i at kortlægge aktørstrategier i forhold til **politik- og samfundsproblemer** (Sabatier 1986, s. 35-36). Den til tider uforsonlige debat mellem de to tilgange kan have medvirket til at implementeringsforskningen i nogen grad 'gik af mode' op

igennem 1990'erne (Lester og Googin 1998; O'Toole 2000).⁵² Flere forfattere har imidlertid søgt at revitalisere implementeringsforskningen ved at formulere synteser mellem bottom-up og top-down tilgangen (jf. Elmore 1985; Sabatier 1986; Hull og Hjern 1987; Winter 1990, 1994; Schmid 1996; Rothstein 1994; Sabatier og Jenkins-Smith 1993, 1999; Matland 1995).

2.3.1. Konflikt og tvetydighed

Grundsynspunktet her er, at forskellige typer af politikker forudsætter forskellige typer af implementeringsprocesser (jf. Berman 1980; Matland 1995). Fremfor at opbygge en kombineret model mellem top-down og bottom-up perspektivet eller en generel implementeringsteori, synes det mere frugtbart at spørge, hvornår og under hvilke betingelser hvert af perspektiverne er mest anvendeligt (jf. også Sabatier 1986). Dette kan betegnes en **kontingenstilgang** (jf. Simon 1960; Lindblom 1979; Hogwood og Gunn 1984, s. 62ff.). Udgangspunktet er at forstå implementeringsprocessen som kontekstuel betinget af en række situationelle faktorer, herunder ikke mindst omfanget af ønsket forandring, eksistensen af sikre policyteorier, graden af konflikt over politikkens mål og midler, den institutionelle koordinationsstruktur samt omgivelsernes stabilitet (Berman 1980). Top-down perspektivet synes mest velegnet til inkrementelle forandringer, hvor policyteorien er relativ sikker, omgivelserne er stabile og forudsigelige samt hvor målkonflikterne er begrænsede. Bottom-up perspektivet synes omvendt mere velegnet til at forstå implementeringsprocesser, hvor ønsker om forandringer er betydelige, hvor målkonflikter er til stede, hvor policyteorier er usikre eller fraværende, og hvor omgivelser er ustabile og uforudsigelige. Der argumenteres nedenfor for at graden af konflikt og tvetydighed i politikformuleringen og implementeringsprocessen er de to mest afgørende faktorer for, hvornår hvert af perspektiver er mest frugtbart til empirisk forskning (jf. Matland 1995).

Konflikt er et afgørende kriterium til at skelne mellem forskellige beslutningsmodeller og forskellige beskrivelser af implementeringsprocessen. De rationelle beslutningsmodeller

⁵² En række tidligere implementeringsforskere har ligefrem opgivet studiet af implementering, eksempelvis til fordel for 'politikforandring og læring' (Sabatier og Jenkins-Smith 1993), 'politikdesign' (Ingram og Schneider 1993) og i frustration over fraværet af en generel teori om implementeringsadfærd. I en vurdering af fremtidsudsigterne for implementeringsforskningen finder O'Toole (2000) at der er en række komplementære og indirekte bidrag til implementeringsforskningen i blandt andet rational choice inspireret institutionel teori samt i governance og netværkstilgangen – omend disse discipliner ikke eksplicit bekender sig til implementeringsforskningen. O'Toole's forsøg på at revitalisere implementeringsforskningen gennem en bred

antager, som nævnt, at der er enighed om mål og at individuelle og sociale velfærdsfunktioner kan maksimeres på denne baggrund. Det handler derfor om at identificere den 'optimale løsning' på et givent problem. Burekratiske og politiske beslutningsmodeller hævder derimod, at der ikke kan identificeres en fælles nyttefunktion og at konflikt er naturlig, hvorfor forhandlinger og kompromisser ofte forekommer i såvel beslutnings- som implementeringsprocessen. Konflikt opstår når der er gensidig afhængighed mellem aktører men uoverensstemmelser mellem aktørernes målsætninger og interesser (jf. ovenfor om konflikt- og forhandlingsmodellen). Top-down tilgangen ser konflikt som uønskelig og manipulerbar, hvorimod bottom-up tilgangen ser konflikt som naturlig og given.

Det samme gælder for så vidt også politikken **tvetydighed**. Top-down tilgangen betragter klare og entydige mål som en afgørende uafhængig variabel, der direkte påvirker politikken implementerbarhed. Tvetydighed medfører misforståelser og usikkerhed og dermed implementeringsfejl. Selvom top-down modeller ofte anbefaler at eliminere tvetydighed i politikdesignet er det uklart hvorvidt tvetydighed kan manipuleres. Tvetydighed og konflikt er ofte omvendt forbundne, således at konflikter kan begrænses gennem tvetydige målsætninger. Hvis tvetydighed er udtryk for politiske kompromisser eller uklare policyteorier er det ofte hverken muligt eller ønskeligt at designe entydige politikker. Problemløsning vil ofte i sådanne situationer forudsætte læring, tilpasning og eksperimenter. Forskellige typer af implementeringsforståelser kan klassificeres på baggrund af graden af konflikt og tvetydighed i politikprogrammet (Matland 1995), som det ses nedenfor:

Figur 2.2. Konflikt-tvetydighedsmodellen for politikimplementering

	<i>Lav konfliktgrad</i>	<i>Høj konfliktgrad</i>
<i>Lav tvetydighed</i>	Administrativ implementering <i>Ressourcer</i>	Politisk implementering <i>Magt</i>
<i>Høj tvetydighed</i>	Eksperimentel implementering <i>Kontekst</i>	Symbolsk implementering <i>Lokale koalitioner</i>

Kilde: Matland 1995, s. 160.

(1) **Administrativ implementering:** Når konfliktgraden er lav og politikken er entydig, er der forudsætninger tilstede for en tilnærmelsesvis rationel beslutningsproces. Målsætningerne er givne på forhånd, og der eksisterer en velkendt teknologi til at løse det givne problem. Det centrale princip i administrativ implementering er, at implementeringsudfaldet er bestemt af *ressourcer*. Implementeringsprocessen svarer således stort set til den Weberianske forestilling om maskinbureaukratiet, der loyalt iværksætter tildelte opgaver, og hvor implementeringsfejl opstår som følge af tekniske problemer. Denne beskrivelse af implementeringsprocessen svarer i høj grad til den traditionelle top-down tilgangs forståelse af implementering (jf. Pressman og Wildavsky 1973; Mazmanian og Sabatier 1981).

(2) **Politisk implementering:** Lav tvetydighed og højt konfliktniveau er derimod typisk for politiske beslutningsmodeller. Aktørerne har klart definerede mål, men uenighed opstår, fordi disse mål er inkompatible, eller fordi der er uenighed om hvilke midler, der bør anvendes for at nå bestemte mål. Udfaldet af politiske implementeringsprocesser er derfor i høj grad bestemt af *magt*. Anvendelse af tvang og sanktioner såvel som forhandlinger forekommer hyppigt. Implementeringsprocessen handler om at sikre efterlevelse hos de aktører, hvis ressourcer er vitale for politikken succes, og sikre at processen ikke saboteres af dens modstandere. Jo større magt og autoritet beslutningstagerne har over implementeringsaktørerne, desto større sandsynlighed for at disse vil efterleve beslutningstagerens ønsker og vilje. Implementering som en politisk proces er beskrevet i nyere versioner af top-down tilgangen (jf. Bardach 1977; Sabatier 1986; Mazmanian og Sabatier 1989; Sabatier og Jenkins-Smith 1993).

(3) **Eksperimentel implementering:** Opstår i situationer, hvor politikken er tvetydig, og hvor konfliktniveauet er lavt. Udfald af processen vil i høj grad afhænge af, hvilke aktører der er aktive og mest involverede i implementeringsprocessen, dvs. *kontekstuelle faktorer* dominerer processen. Aktørsammensætning varierer betydeligt fra sted til sted, hvorfor betydelige variationer i implementeringsudfald bliver resultatet. Processen får dermed 'skraldespands-lignende' træk (Cohen, March og Olsen 1972), idet sammensætningen af aktører, problemer, løsninger og beslutningsanledninger kombineres på relativt tilfældige måder med uforudsigelige resultater til følge. Eksperimentel implementering er netop karakteriseret ved situationer, hvor præferencer og målsætninger er uklare, hvor teknologien er usikker og aktørdeltagelsen er flydende. Processen er dermed også i højere grad end administrativ og politisk implementering åben overfor omgivelserne, det forhold at forskellige organisationer

implementerer forskellige politikker i forskellige omgivelser. Tvetydigheden skal ses som en mulighed for at lære nye midler og nye mål. Læring bliver derved vigtigere end målrealisering. Bottom-up tilgangen (jf. Lipsky 1980; Hjern og Hull 1982; Hjern og Porter 1981) synes mere velegnet end top-down tilgangen til at beskrive disse typer af implementeringsprocesser.

(4) **Symbolisk implementering:** Den sidste form for implementering er kendetegnet ved høj tvetydighed og højt konfliktniveau. Politik der involverer stærke symbolske elementer skaber ofte konflikt, selvom politikken er tvetydig. Symbolpolitik har traditionelt været forbundet med ikke-implementering (jf. Edelman 1977). Som Dye (1998, s. 341) anfører: *"Policies do more than effect change in societal conditions; they also hold a people together and maintain an orderly state"*. Symbolik er vigtig til at bekræfte nye politiske mål, til at understrege forpligtelsen overfor gamle mål eller til at understrege vigtige værdier og principper. Politik bliver i den forstand et 'socialt ritual', der handler om at 'gøre noget', der skaber stabilitet og sikkerhed i en usikker omverden (Parsons 1995, s. 612). Den specifikke grænse mellem symbolpolitik og substantiel politik er imidlertid vanskelig at trække i praksis, og politik er ofte en blanding af begge former. Analytisk kan der opereres med et kontinuum mellem en politik, hvis formål er at ændre målgruppens opfattelser af og holdninger til de politiske beslutningstagere (demonstrere handlekraft og give indtryk af handle), til politik hvis formål er, at skabe adfærdsændringer i målgruppen (løse faktiske problemer). Politik med stærke symbolske elementer kan også være en forudsætning for iværksættelsen af mere substantiel politik, forstået på den måde at holdningsændringer i visse tilfælde er en forudsætning for adfærdsændringer. Misforhold mellem ord, beslutninger og handlinger kan imidlertid også udvikle sig til et permanent karakteristika, som medvirker til at bibringe legitimitet til organisationer, der er udsat for konfliktfyldte krav og forventninger (jf. Brunsson 2002). Individuer, grupper og samfund bedømmer ofte politik i forhold dens gode intentioner fremfor dens synlige effekter, hvilket for så vidt kan være udmærket, idet beslutningstagernes uvilje til at 'gøre noget' kan medføre et synspunkt om at samfundet ikke er værd at bevare (Dye 1976). Symbolske politikker kan imidlertid 'få deres eget liv' og opnå utilsigtede virkninger (Nakamura 1987). Det kan derfor være mere frugtbart at definere politikker som symbolske før implementering og anerkende at implementeringen kan opnå substantielle effekter, fremfor at definere symbolpolitik som ikke-implementerbar. Såfremt politikken har symbolske målsætninger vil forskellige fortolkninger udvikles om hvordan de abstrakte mål kan oversættes til instrumentelle handlinger. Der vil opstå konkurrence over den

'korrekte fortolkning' af politikken indhold. *Lokale koalitioner* styrke bliver dermed afgørende for udfaldet af politikken. Hverken bottom-up eller top-down tilgangen synes umiddelbart hensigtsmæssige til at beskrive implementeringsprocesser, hvor der er substantiel konflikt og tvetydige politiske mål (Matland 1995).

2.4. Opsamling

Det policyanalytiske begrebsapparat anvendes som ramme for undersøgelsen af virksomhedernes sociale ansvar fra offentlige politik til virksomhedspolitik. Det indebærer for det første en **tværdisciplinær tilgang** i forlængelse af Lasswells oprindelige tanker om behovet for at overskride traditionelle disciplinære og faglige spaltninger i samfundsvidenskaberne. At arbejdsmarkedet til stadighed udstøder personer, der ikke menes at kunne leve op til produktivtets- og effektivitetsforventningerne på moderne arbejdspladser og har vanskeligt ved at finde anvendelse for marginaliserede og udstødte kan vel betegnet et fundamentalt problem, der kalder på en politisk løsning, som hidtidig arbejdsmarkeds- og socialpolitik ikke har været i stand til at levere. Det politiske program om VSA og DRAM er med tiden blevet den politiske og faglige løsning på dette udstødnings- og marginaliseringsproblem. For at det politiske program kan indvirke effektivt overfor disse policyproblemer er det nødvendigt, at virksomhederne indtager en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitisk rolle. Programmet søger derfor at etablere en sammenkobling af offentlig politik og virksomhedsinteresser. Den anden implikation af det policyanalytiske udgangspunkt er, at **offentlig politik studeres i et procesperspektiv**, hvilket indikeres i undertitlen 'fra offentlig politik til virksomhedspolitik'. Der opereres med en forestilling om gensidige betingelsessammenhænge mellem politikformulering, beslutningsprocesser og implementeringsprocesser, hvilket formentlig giver sig udtryk ved, at den tidlige politikformulering og politikdesign af VSA medvirker til at bestemme indholdet og karakteren af senere beslutningsprocesser (forhandlingsspil om DRAM), som igen betinger omfanget og karakteren af VSA. Den tredje og sidste implikation af den Lasswells-inspirerede policyanalyse er, at **'analyser af politik' ikke kan adskilles fra 'analyser for politik'**, hvorfor der afslutningsvis, jf. kapitel 8, stilles forslag til fremtidige policyforandringer, som rækker udover snævre teknokratiske anbefalinger til den politiske elite om marginale forbedringer af gennemslagskraft. I forhold til de udvalgte nedslagspunkter i den politiske proces, dvs. politikformuleringen/politikdesignet, beslutningsprocessen/forhandlingsspillet og implementeringsprocessen/politikadoptionen, er der også foretaget en række valg og fravalg.

I forhold til **politikformuleringen**, jf. afsnit 2.1, er VSA og DRAM løbende indkredset som en dynamisk, ustruktureret og tvetydig offentlig politik og problemsituation. Dette indebærer, at vi må forlade den klassiske instrumentelle tilgang til politikdesign, idet der ikke kan

forventes et instrumentelt fit mellem problem og politik. I forlængelse af den proceduralistiske tilgang antages det, at instrumentvalget i høj grad er et politisk og ikke et teknisk/bureaukratisk valg med betydelige konsekvenser for den efterfølgende beslutnings- og implementeringsproces. Den socialkonstruktivistiske tilgang til politikdesign inddrager instrumenters symbolske side og kan bidrage til at forstå, hvorfor det tilsyneladende er så vanskeligt at pålægge erhvervslivet negativt motiverende policyinstrumenter. I forlængelse af disse politikdesigntilgange blev der udviklet en firefoldig typologi over politikprogrammer og policyinstrumenter. Denne typologi adskiller sig fra andre typologier ved primært to forhold: (1) Ved at tilføje aktivitetsprogrammer (offentlige servicetilbud) som en selvstændig programtype, der er baseret på offentlig organisering som styringsinstrument og (2) ved at hævde at policyinstrumenter ikke per definition er hverken positivt eller negativt motiverende, men kan være begge dele.

I forhold til den næste fase i den politiske proces, **beslutningsprocessen**, jf. afsnit 2.2, blev en række beslutningsteoretiske antagelser til brug for analysen af forhandlingsspillet om DRAM diskuteret. Den første antagelse angik rationaliteten i beslutningsprocesserne, som forventes at være begrænset af en række kognitive faktorer og selve kompleksiteten i beslutningssituationen. Aktørerne i forhandlingsspillet vil formentlig søge tilfredsstillende fremfor optimale løsninger på givne problemer. Den anden antagelse er, at aktørerne næppe kan opnå konsensus gennem udviklingen af hverken erfaringsbaserede standardprocedurer eller bureaukratisk kontrol. Den tredje antagelse er, som konsekvens heraf, at beslutningsprocessen er genuint politisk, hvorfor en konflikt- og forhandlingsmodel findes at være det mest velegnede udgangspunkt for at forstå beslutningsprocesserne omkring DRAM. Det ligger indforstået i dette procesperspektiv at tid spiller en afgørende rolle, således at politiske programmer udvikles og ændrer karakter over tid og at den tidlige policyteori(er) for VSA muligvis har ændret karakter i forhold til senere policyteori(er) om DRAM, som kommer til udtryk i forhandlingsspillet.

I forhold til den tredje fase i den politiske proces, **implementeringsprocessen**, jf. afsnit 2.3, blev der opstillet en kontingenstilgang til studiet af politikimplementering, som overskrider den til tider uforsonlige og uproduktive diskussion mellem top-down og bottom-up implementeringsforskere. I forhold til implementeringen af politikprogrammet om VSA og DRAM antages det (1) at læring og eksperimenter er vigtigere end kontrol og efterlevelse af eksplicite politiske målsætninger, (2) at centrale beslutningstageres beslutninger om

politikdesign og instrumentvalg er afgørende for implementeringsprocessen og netop afspejler den manglende mulighed for at kontrollere eller normere aktørerne i implementeringsprocessen, navnlig de private virksomheder, der ikke søges beordret, men befordret til at påtage et større socialt ansvar, (3) at implementeringsprocessens 'succes' er tvetydig, men delvist kan vurderes ud fra virksomhedernes tilegnelse af offentlig politik og omfanget af policylæring samt (4) at det er analytisk hensigtsmæssigt, at sondre mellem politikformulering og policyadoption. Der bliver dermed klart at det politiske program om VSA og DRAM er udtryk for en eksperimentel implementeringsproces, der potentielt har muligheden for at udvikle sig til en symbolsk implementeringsproces. I sidste instans afgøres politikens succes og gennemslagskraft af politikadressaternes modtagelighed overfor den offentlige politik. Vi vender os nu mod netop dette spørgsmål, nemlig hvordan offentlig politik kan forbindes med private virksomheders interesser og adfærd.

Kapitel 3. Virksomhederne som politiske aktører

Der er, som nævnt, forskellige faglige traditioner og disciplinære grænser for studiet af offentlig politik, det politiske system, de politiske processer og staten på den ene side og virksomhedspolitik, det økonomiske system, markedsprocesser og markedet på den anden side. Som politisk program opererer VSA og DRAM på grænsen mellem staten og markedet og på grænsen mellem offentlige og private aktører, hvorfor der er behov for at forlade den traditionelle modstilling mellem offentlig politik og virksomhedspolitik og i stedet forstå virksomhederne som politiske aktører. At overskride traditionelle faglige og disciplinære grænser er netop et af policyanalysens væsentligste formål, idet fokuseringen på det offentlige og dets problemer ikke tillader en stædig insisteren på anvendelsen af disciplinært afgrænsede teorier, modeller og begreber (jf. kapitel 2). Spørgsmålet er derfor hvordan virksomhedspolitik og offentlig politik kan forstås som komplementære logikker, herunder hvilke interesser, funktioner og strategier der kan identificeres for virksomhederne, og i hvilken udstrækning de er indbyrdes forenelige med offentlige interesser. Det er emnet for dette kapitel. I næste kapitel søges offentlige styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser sammenkoblet i en analytisk model.

At betegne virksomhederne som politiske aktører vil formentlig af en del virksomhedsledere, økonomer og politikere blive opfattet som odiøst, ulogisk eller ligefrem undergravende. Den traditionelle virksomhedsopfattelse tilsiger nemlig, at virksomheder er sat i verden for at producere varer og tjenesteydelser og drives frem af profitmotivet, som hverken kan eller bør skele til offentlig politik eller sociale ansvar udover de primære økonomiske ansvar. I moderne og gennemregulerede samfund er det imidlertid i stigende grad blevet vanskeligt at opretholde vandtætte skodder mellem offentlig regulering og virksomhedsadfærd, dels fordi en række samfundsmæssige opgaver og funktioner er blevet delegeret til virksomhederne, dels fordi offentlig regulering har fået stigende betydning for virksomhedernes drift og indtjening. En række væsentlige samfundsmæssige problemer kan således næppe løses effektivt uden virksomhedernes aktive medvirken (jf. afsnit 3.1). Virksomhedernes stigende samfundsmæssige betydning er en af grundene til at erhvervslivet og deres interesseorganisationer tildeles privilegerede positioner i den politiske beslutningsproces. Der er efterhånden en temmelig omfattende litteratur om relationerne mellem erhvervslivet og staten. Denne litteratur diskuteres med henblik på at forstå erhvervslivets position i politiske beslutningsprocesser, en position der indebærer at virksomhederne og deres

interesseorganisationer bliver politiske aktører. På baggrund af en diskussion af de to dominerende tilgange i litteraturen om erhvervslivet og staten, neopluralistisk og marxistisk inspireret teori, argumenteres der dels for interesseorganisationernes privilegerede position i danske politiske beslutningsprocesser, dels for at forestillingen om virksomhedernes 'systemiske magt' må kontekstualiseres i forhold til tid, sted og rum (afsnit 3.1.1). Dette leder frem til en kritik af den neo-klassiske virksomhedsforståelse, navnlig for at negligere eller underbetone fire forhold som er afgørende for at forstå virksomhederne som social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører: (1) At rationalitetsforståelsen i neoklassisk teori er for idealistisk og urealistisk, hvis vi skal forstå virksomhedernes faktisk beslutningsadfærd, (2) at vi ikke evner at forstå virksomhederne som kollektive aktører, herunder kollektive interesser, (3) at arbejdsmarkedet ikke kan gøres analogt til andre varemarkeder, herunder at arbejdskraft ikke er en vare og (4) at neoliberal samfundsteori og neoklassisk teori udgrænser etik, moral og værdier som 'limer' samfundet sammen og tendentielt indebærer en tilbagevenden til en minimal 'natvægterstat' (afsnit 3.2). Efter denne negative afgrænsning fra neoklassisk økonomisk teori og neoliberal samfundsteori, gives med baggrund i den internationale litteratur om VSA og stakeholderteori et positivt bud på forståelsen og definitionen af VSA i en dansk kontekst (afsnit 3.3 og 3.4). En væsentlig pointe er her, at den angloamerikansk dominerede etik og managementlitteratur vanskeligt kan oversættes til danske (og for den sags skyld europæiske) forhold, dels fordi statens og offentlige myndigheders rolle undervurderes eller helt negligeres, dels fordi den internationale litteratur primært fokuserer på virksomhedernes brede samfundsmæssige ansvar fremfor det snævre arbejdskraftansvar.

3.1. Virksomhedernes samfundsmæssige betydning

Baggrunden for at betragte virksomhederne som politiske aktører er blandt andet at en række samfundsmæssige opgaver og funktioner delegeres til virksomhederne og at mange offentlige problemer næppe kan løses uden virksomhedernes aktive medvirken. Dermed opstår afhængighed mellem virksomhedernes opgavevaretagelse og offentlig opgavevaretagelse. I takt med at staten, navnlig i efterkrigstiden, har søgt at regulere og intervenere i markedsprocesserne er virksomhederne ydermere i stigende grad blevet afhængige af statslige reguleringer, tilskyndelser og hjælpeforanstaltninger (Christiansen og Nørgaard 2003a, s. 14). Således opstår interdependens mellem virksomheders økonomiske omgivelser og statslig politik (Preston og Post 1975). Statslig styring og offentlig politik skaber dels usikkerhed for virksomheder, dels besidder staten kritiske ressourcer, der skaber virksomhedernes omgivelser (Hillman og Hitt 1999). En del (navnlig større) virksomheder søger derfor aktivt at påvirke de politiske beslutnings- og implementeringsprocesser.

Væsentlige offentlige opgaver bliver i den kapitalistiske markedsøkonomi delegeret til den private sektor. Lindblom (1977) betegner derfor virksomhedsledere som et '**andet sæt offentlige aktører**', idet de organiserer arbejdsstyrken, allokerer ressourcer, planlægger kapitalinvesteringer, laver politik om energiforbrug, transport, underholdning, forsikringer, boliger, fødevarer, medier og en række andre varer og tjenesteydelser. Selvom disse opgaver ikke er statslige, er de offentlige i den forstand, at de har betydning for stort set alle og ofte er lige så vigtige som statslige beslutninger. Virksomhederne træffer desuden beslutninger om jobskabelse og den deraf følgende beskæftigelse eller arbejdsløshed, de træffer beslutninger om prissætning og udvidelse eller indskrænkning af økonomien osv. Denne beslutningskompetence kan ikke afvises med henvisning til at virksomhederne er passive talerør for forbrugernes valg og ønsker. Forbrugere udøver nemlig ofte kun svag kontrol over virksomhedsbeslutninger ved at 'stemme med tegnebogen', når de køber, eller afviser at købe, bestemte produkter. Og virksomhederne søger aktivt gennem markedsføring at forme forbrugernes valg og præferencer. I markedsøkonomier har virksomhedsledere generelt en **udstrakt autonomi** over hvilke produkter, der produceres og hvordan, over hvordan omgivelserne påvirkes, og hvordan arbejdskraften anvendes (Lindblom 1977; Lindblom og Woodhouse 1993). Politiske beslutningstagere kan derfor ikke forholde sig indifferente overfor, hvordan private virksomheder udøver disse funktioner. Konstitutionelle normer i kapitalistiske markedsøkonomier, særligt den private ejendomsret, betyder imidlertid, at

selvom staten kan forbyde bestemte aktiviteter, kan den ikke tvinge erhvervslivet til at udøve delegerede funktioner. Den kan ofte kun befordre ikke beordre hensigtsmæssig adfærd (Lindblom 1977, 1982). Staten må søge at inducere virksomhederne til at udøve deres funktioner ved at tildele dem **privilegerede positioner** i de politiske beslutningsprocesser og i offentlig politik. Disse fordele kan enten tage form af markedsfordele (f.eks. infrastruktur, subsidier, skatteundtagelse, begrænsning af konkurrence) eller politiske fordele (f.eks. konsultationsret, vetomuligheder, overdragelse af implementeringsansvar) (Lindblom 1977, s. 173ff.), omend privilegierne varierer i tid og sted.

Den dominerende forestilling i økonomisk teori, den neoklassiske teori, har hverken forudsagt eller evner at forklare virksomhedernes politiske rolle eller det forhold at virksomhederne aktivt søger regulering (jf. Stigler 1971; Wood 1986). Selv Adam Smith anerkendte imidlertid, at markedet ikke opretholdes ved egen kraft, men at staten må søge at opretholde konkurrencen: *"Ingen ønsker reel konkurrence for sig selv"* (Smith 1776 citeret i Hernes 1978, s. 198). Markedet er et fælles gode, der selvom det er til alles fordel, samtidig er i hver enkelt interesse, at unddrage sig. Virksomhederne søger at begrænse markeds konkurrencen og rejser krav til staten om at forhindre ødelæggende eller vild konkurrence og sikre den private ejendomsret. Der stilles krav om afskærmning og indkapsling, om kontrol af adgangen til markedet, om regulering af prisforhold m.v. Konkurrencebegrænsende foranstaltninger kan i visse situationer reguleres gennem frivillige interne aftaler på markedet (selv-regulering). I andre situationer søges staten inddraget som markedsregulator. Uanset hvor initiativet kommer fra er konsekvensen at afstanden til den klassiske markedsforståelse øges. I en række tilfælde er det derfor ikke udbud og efterspørgsel der afgør prisen, hvem der skal deltage på markedet, hvor produktionen skal finde sted eller hvordan ressourcerne skal fordeles. Virksomhederne og deres interesseorganisationer kommer således til at spille en række politiske roller, dels i implementeringen af offentlig politik, dels i efterlysningen af offentlig politik og endelig i udformningen og tilrettelæggelsen af den offentlige politik (Berrefjord og Hernes 1978).

3.1.1. Virksomhedernes privilegerede position i de politiske beslutningsprocesser?

I moderne markedsøkonomier forekommer der en sammenblanding af offentlige og private aktører og en sammenfiltning af markedet og staten, som ikke er forudsagt i hverken klassiske

økonomiske teorier eller i klassiske stats- og demokratiteorier (jf. Hernes 1978). Sammenfiltningen er imidlertid ikke ensbetydende med, at staten kan regulere virksomhedernes aktiviteter efter forgodtbefindende. Nedenfor skitseres diskussionen om relationerne mellem erhvervslivet og staten, navnlig i forhold til spørgsmålet om virksomhedernes privilegerede position i de politiske beslutningsprocesser. Der er nemlig forskellige tilgange til studiet af relationerne mellem virksomhederne og det politiske system, omend undersøgelser af virksomhederne som politiske aktører generelt har været få og sparsomme (for danske undtagelser, se Christiansen 1993; Christiansen og Nørgaard 2003a). Der vil blive argumenteret for at den marxistisk inspirerede forestilling om erhvervslivets systemiske magt i politiske beslutningsprocesser må kontekstualiseres i forhold til tid og sted. Erhvervslivets privilegerede position kan ikke tages for givet, men må gøres til genstand for empiriske analyser. I det danske politiske system synes det for eksempel mere nyttigt at tale om interesseorganisationernes privilegerede position fremfor erhvervslivets. Dette indebærer imidlertid ikke som antaget af neopluralistiske tilgange, at der er fri og lige fordeling af indflydelse og magt i politiske beslutningsprocesser.

Neopluralistiske tilgange hævder for så vidt, at der ikke eksisterer noget problem. I demokratiske markedsøkonomier eksisterer en række forskellige centre for politisk beslutningstagning og forskellige interessegrupper. Erhvervsliv, fagforeninger, forbrugere og andre interessegrupper har alle en nogenlunde ligelig indflydelse på politiske udfald på tværs af politikområder (jf. Vogel 1983, 1987, 1996; Epstein 1969; Christiansen og Nørgaard 2003a).⁵³ Pluralistisk interessegruppeteori behandler med andre ord erhvervslivets interesser som symmetriske med andre interesser, herunder arbejdstagerinteresser, i forhold til indflydelse på det politiske system. Vogel, der er en af de nyere fortalere for en pluralistisk tilgang, når efter en kritisk gennemgang af Robert A. Dahls argument om, at store privatejede virksomheder underminerer demokratiet og Charles Lindbloms argument om, at pluralistisk demokrati er skævvredet på grund af virksomhedernes privilegerede position i de politiske

53 Christiansen og Nørgaard (2003a) finder på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til de 500 største danske virksomheder om omfanget og karakteren af myndighedskontakt, at 'myten' om erhvervslivets privilegerede position i de politiske beslutningsprocesser kan punkteres. Virksomhederne og erhvervslivets interesser har ikke systematisk en lettere og mere privilegeret adgang til politikere og embedsmænd end andre vægtige samfundsinteresser (f.eks. forbruger-, miljø- og lønmodtagerinteresser). Derimod findes en udbredt ulighed i virksomhedernes samspil med offentlige myndigheder til fordel for de største virksomheder. Undersøgelsens metodik tillader imidlertid ikke en vurdering af virksomhedernes indflydelse på de politiske beslutningsprocesser, hverken i form af reel eller strukturel magt eller gennem studie af konkrete beslutningsprocesser.

beslutningsprocesser, frem til en konklusion som er repræsentativ for den pluralistiske tradition:

"Business is not unique. There is nothing about the nature, scope or magnitude of the power wielded by business that cannot be accounted for within the framework of a sophisticated model of interest-group politics" (Vogel 1996, s. 265).

I **marxistisk** inspireret teori antages det derimod, at kapitalismen som økonomisk system i større eller mindre omfang strukturelt bestemmer (determinerer) statens politik på langt sigt. Politik opfattes som et spejlbillede af de økonomiske forhold, hvor kapitalen har strukturel magt over staten.⁵⁴ Det er derfor misvisende at betegne erhvervslivet som enhver anden interessegruppe. Erhvervslivet konstituerer en magtelite eller en dominerende, regerende og hegemonisk klasse, der benytter staten som sin 'forlængede arm' til at tjene egne interesser. Erhvervslivets magt er både ideologisk, politisk og økonomisk. Miliband skriver om virksomhedernes magt:

"If the national interest is in fact inextricably bound up with the fortunes of capitalist enterprise, apparent partiality toward it is not really partiality at all. On the contrary, in serving the interests of business and in helping capitalist enterprise to thrive, governments are really fulfilling their exalted role as guardians of the good of all" (Miliband 1983, s. 75).

Erhvervslivets ideologiske magt kommer af, at opinionen og holdningerne i kapitalistiske samfund slutter op omkring kapitalismens værdier og omkring erhvervslivets ideologiske og politiske præferencer. Erhvervslivets meningskontrol opnås ikke kun ved åben politisk aktivitet, men også igennem implicite og udebatterede antagelser og normer om hvad der er muligt og ikke muligt. Erhvervslivets politiske magt skyldes overlegne organisatoriske og finansielle ressourcer i forhold til andre interessegrupper, som indebærer disproportional politisk aktivitet og gennemslagskraft. Endelig har erhvervslivet en magtressource, som ikke er andre interessegrupper forundt: Kontrol over investeringsbeslutninger. Demokratisk valgte politikere i kapitalistiske markedsøkonomier vil ofte have en interesse i at undgå politikker, som hindrer eller afskrækker private kapitalejere fra at investere og udvide produktionen (Hall 1986, s. 262). Virksomhedernes muligheder for produktion og investeringer har afgørende

54 For en nuanceret marxistisk diskussion af 'statens relative autonomi' fra klasseinteresser, se Miliband 1983.

betydning for de politiske magthaveres muligheder for genvalg, for de samfundsøkonomiske betingelser for produktion, beskæftigelse og arbejdsløshed og for individuelle betingelser for arbejdschancer, levevilkår og udfoldelsesmuligheder. Uanset private virksomheders og erhvervsorganisationers direkte indflydelse på de politiske beslutningsprocesser vil politikere i demokratiske markedsøkonomier ifølge denne del af marxistisk inspireret teori være særligt sensitive overfor den private kapitals behov og ønsker.⁵⁵

Kapitalen antager derved systemisk magt, idet kapitalejere ikke behøver at udøve faktiske handlinger for at aktualisere magten og er i en bedre strukturel position end lønarbejderne til at påvirke den økonomiske politik i de fleste nationer (Hall 1986; Schneider og Ingram 1993).⁵⁶ Tidligere pluralister, som Robert A. Dahl og Charles Lindblom, skiftede op igennem 1970erne position, og satte sig i spidsen for argumentet om at erhvervslivets strukturelle magt og privilegerede position udgjorde en fare for demokratiet (jf. Dahl og Lindblom 1976). Det kan synes modsætningsfuldt at to af den politologiske disciplins mest kendte pluralister, Robert A. Dahl og Charles Lindblom, forbindes med den marxistisk-elitistisk inspirerede tilgang til studiet af erhvervslivets position i de politiske beslutningsprocesser. Årsagen er at begge i løbet af 1970erne undsagde sig deres 'pluralistiske fortid':

Yet common interpretations that depict the American or any other market-oriented system as a competition among interest groups are seriously in error for their failure to take account of the distinctive privileged position of businessmen in politics (Dahl og Lindblom 1976, s. xxxvii)

Lindblom argumenterer for, at markedet er den eneste sociale institution, der automatisk straffer politiske krav om forandring og reformer (Lindblom 1982). Straffen er arbejdsløshed og lavkonjunktur, hvilket understøtter erhvervslivets privilegerede position i det politiske system. Virksomhederne påfører imidlertid samfundet en række omkostninger

55 Konflikter mellem staten og erhvervslivet opstår naturligvis indimellem, hvor erhvervslivet tager kampen op mod det politiske system. Disse åbne konflikter er imidlertid ikke nødvendigvis udtryk for erhvervslivets manglende privilegier, men kan være udtryk for at erhvervslivet for at øge deres politiske gennemslagskraft må overdrive sine krav og intuitivt protestere imod enhver indskrænkning af privilegier. Konflikterne vedrører muligvis kun 'sekundære' spørgsmål, som ikke anfægter det fundamentale grundlag bag det symbiotiske forhold mellem staten og erhvervslivet eller centrale principper i den kapitalistiske markedsøkonomi, så som privat foretagsomhed, den private ejendomsret og virksomhedernes adfærdsautonomi (Lindblom 1977, s. 179).

56 Lønarbejdernes og fagbevægelsens politiske magt afhænger derimod i højere grad af evnen til at etablere frivillige organiseringer og aktivt mobilisere medlemmerne af disse organisationer til at true med forstyrrelser af produktionen eller den offentlige service. Fælles handling, organisering og opoffrelse er blandt lønarbejdernes

(eksternaliteter), som staten efterfølgende må 'fejle op'. Virksomhederne opfattes derfor som et rivaliserende system, der befinder sig i delvis konkurrence med det offentlige beslutningssystem. Problemet er imidlertid, at virksomhedsledere ikke kan beordres - kun befordres - til ændret adfærd, såfremt de betragter forandringer som harmfulde i forhold til deres interesser. Markedet er i den forstand et 'fængsel' for de politiske beslutningstagere og det politiske system (Lindblom 1982). Schattschneider (1960, kap. 7) peger også på, at der i alle demokratiske og kapitalistiske samfund er indbygget en 'uløselig konflikt' mellem staten og virksomhederne, selvom denne konflikt hverken har paralyseret det økonomiske eller politiske system eller forhindret forandringsprocesser:

"...business plays so great a role in the community, it has developed so great an organization, has so vast resources that it is inevitably the principal focus of power outside of the government, a focus of power that challenges the supremacy of government in the modern community. As a matter of fact, the relations of government and business largely determine the character of the regime. Seen this way the struggle for power is largely a confrontation of two major power systems, government and business" (Schattschneider 1960, s. 116).

Det rivaliserende konkurrenceforhold forklares her med henvisning til modsatrettede organiserende principper for henholdsvis kapitalisme og demokrati. Det politiske system betragtes principielt som inkluderende, egalitært og magtfordelende, hvorimod det økonomiske system betragtes som eksklusivt, ulighedsskabende og magtkoncentrerende. Demokratiets funktion bliver derfor at tilbyde offentligheden et andet og alternativt magtsystem, der kan benyttes som modvægt til den økonomiske magt (Schattschneider 1960, s. 119).

Der er imidlertid **to problemer i argumentet om virksomhedernes systemiske magt** i de politiske og økonomiske beslutningsprocesser. For det første, hviler argumentet delvist på en struktur-funktionalistisk forestilling, der tilskriver henholdsvis staten og virksomhederne bestemte interesser, roller og funktioner på forhånd. Der synes ikke megen mulighed for at disse interesser og rolledefinitioner kan fortolkes forskelligt eller forandres af aktørerne i det økonomiske og politiske system. De strukturelle karakteristika ved kapitalistiske

væsentligste forudsætninger for politisk indflydelse. Deres politiske position er imidlertid i udgangspunktet inferior i forhold til erhvervslivets privilegerede position i politik (Lindblom 1977, s. 198).

markedsøkonomier sætter sig så at sige igennem bag ryggen på aktørerne i systemerne. Aktører bliver tendentielt passive talerør for strukturelle karakteristika i det politiske og økonomiske system, som de ikke selv er herrer over. Den alternative position, at aktører frit efter forgodtbefindende kan manipulere sine omgivelser, er imidlertid næppe heller holdbar. Der er således behov for en mellemliggende position, der anerkender af visse forhold i det politiske og økonomiske system sætter grænser for aktørernes frie udfoldelsesmuligheder, men samtidig at aktørerne har mulighed for at agere indenfor disse rammer og muligvis på længere sigt flytte historisk etablerede grænser for relationerne mellem økonomi og politik (jf. Steinmo og Longstreth 1992; Pierson 1994). Staten kan påvirke og begrænse, uden nødvendigvis at kontrollere eller dominere, et aktivitetsområde som tidligere lå indenfor virksomhedens adfærdsautonomi, og virksomhederne kan omvendt søge at påvirke den politiske beslutningsproces (Preston og Post 1975). Virksomhederne kan være passive modtagere af offentlig regulering, eller aktivt søge regulering (jf. Stigler 1971; Wood 1986). De private virksomheder modtager og reagerer forskelligt på offentlig politik (jf. Christiansen 1993). Dette betyder, at:

”Society may take into account and seek to influence the goals of the managerial unit; and they, in turn, may take into account and seek to influence those of society at large. Neither are the two systems completely separate and independent nor does either control the other; their relationship is better described in terms of interpenetration” (Preston og Post 1975, s. 25).

For det andet, er stats-markeds relationerne og relationerne mellem offentlige og private aktører ikke uafhængige af tid, sted og rum (jf. Wilson 1990; Vogel 1983, 1987, 1996). Forestillingen om adskillelsen mellem sfærerne økonomi (marked) og politik (stat) har for så vidt udgjort et af hovedtemaerne i den politiske tænkning siden senmiddelalderen (Jørgensen 1982, s. 291).⁵⁷ Grænserne mellem stat og marked konfigureres forskelligt i forskellige historiske epoker, i forskellige nationer, på forskellige politikområder og som følge af

57 Adskillelsen mellem samfund og stat gennem en *samfundskontrakt* (som f.eks. hos Hobbes, Locke og Rousseau) var konstituerende for en adskillelse mellem det 'private' og det 'offentlige'. I *naturlilstanden* defineres et privat-socialt samfundsområde hvis kaos, ufrihed og ulighed må overskrides gennem etablering af statens voldsmonopol og en adskillelse af magt og ret i en borgerlig retsstat (Jørgensen 1982, s. 291ff.). Liberale samfund forudsatte således en 'natvægterstat', en 'laissez-faire' økonomi, autonome individer og et selv bærende civilsamfund (Oddvar Eriksen 1993, s. 19). Det er disse skillelinjer som er blevet brudt med fremvæksten af det 'post-moderne' samfund og den 'post-industrielle' økonomi (jf. kapitel 4).

forskellige aktørkonstellationer og interesseafvejninger (jf. Vogel 1996).⁵⁸ Der er eksempelvis andre og mere kollektive traditioner for inddragelse af organiserede interesser i det danske politiske system end i mange andre politiske systemer (Christiansen og Nørgaard 2003a, 2003b), hvilket kan berettige til at **udvide perspektivet til interesseorganisationernes privilegerede position i de politiske beslutningsprocesser** (jf. f.eks. Jørgensen 2002), med de fordele og ulemper der følger heraf (jf. afsnit 6.1).

Hvad angår det danske arbejdsmarked har arbejdsmarkedets parter opnået en styrkeposition, som gør det vanskeligt, men ikke umuligt, at lovgive uden organisationernes samtykke (jf. Ibsen og Jørgensen 1979; Due og Madsen 1993; Jørgensen 2002a). Staten relativt høje styringskapacitet gør det muligt at intervenere på en række sektorpolitiske områder, omend et grundvilkår for den såkaldte 'Danske Model' er respekten for det faglige selvstyre. Der er således opstået en arbejdsdeling mellem staten og arbejdsmarkedets parter der betyder, dels at arbejdsløshed, ulykke, sygdom og alderdom kompenseres ved udstrakt velfærdsstatslig beskyttelse og socialisering af markedsskabte risici, dels at en voluntaristisk arbejdsmarkedsmodel med liberale hyr-og-fyr regler sikrer et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked. Denne arbejdsdeling og tradition for inddragelse af arbejdsmarkedets parter i de politiske beslutningsprocesser udgør rammevilkår for realiseringen af det politiske program om VSA og DRAM, som programmet dels må søge at respektere, dels må søge at forskubbe. Den historisk-institutionelle sporafhængighed i det danske beskæftigelsessystem må tages som udgangspunkt for konkrete analyser (jf. afsnit 5.1).

Pointen er, at hvorvidt der optræder en modstilling eller samstilling af offentlig politik og virksomhedspolitik er betinget af historisk-institutionelle traditioner, aktørkonstellationer og interesseløskninger i det pågældende arbejdsmarkedssystem fremfor udelukkende af systemiske karakteristika ved henholdsvis det politiske og det økonomiske system. Relationen mellem offentlige og private aktører er derfor heller ikke givet på forhånd, men kan gøres til genstand for empiriske undersøgelser (jf. også Dahl 1959, s. 27ff.; Vogel 1996).

⁵⁸ Vi kan derfor heller ikke tilslutte os universelle og ahistoriske betragtninger om forholdet mellem økonomi og politik, eksempelvis dele af den marxistiske statsteori, der postulerer at det politiske (staten) er funktionelt afledt af de strukturelle forhold i økonomien (dvs. en basis-overbygningstankegang). Politik udviskes dermed som en selvstændig samfundssfære, der tendentielt kan reduceres til økonomi (jf. Jørgensen 1982, s. 491).

Det er indtil nu blevet fremhævet, at der i demokratiske markedsøkonomier er systemiske grænser for, hvilke krav og politiske programmer, der kan pålægges private virksomheder, og at erhvervslivet har en privilegeret position i de politiske processer. Disse grænser og magtpositioner afhænger, som nævnt, af tid og sted. Dette er udgangspunktet for at forstå virksomhederne som politiske aktører. Vi mangler imidlertid fortsat en mere specifik forståelse af, hvorfor og hvordan virksomhederne påtager sig sociale ansvar, herunder hvordan dette ansvar kan defineres. For at nærme os en sådan forståelse skal vi i afsnit 3.3 og 3.4 se på diskussionerne om VSA og stakeholderteori.⁵⁹ Begge tilgange bygger i større eller mindre grad på teorier om virksomhedsadfærd, der adskiller sig fra antagelserne i neoklassisk økonomisk teori. Vi starter derfor med en kort diskussion af, hvorfor det er nødvendigt at overskride antagelserne i neoklassisk økonomisk teori, hvis vi skal forstå virksomhederne som social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører.

59 Litteraturen om **offentlig-private partnerskaber** er bevidst fravalgt i denne fremstilling, omend der også her peges på en stigende sammenblanding mellem staten og markedet og mellem offentlige og private aktører. Partnerskaber kan enten opstå som gensidigt fordelagtige forretningsmæssige samarbejder eller som diskursive og meningsdannende organisatoriske netværk. Fremvæksten af offentlig-private partnerskaber siges at reflektere et nyt gensidigt anerkendende forhold mellem den offentlige administration og den private sektor, der tidligere var præget af fremmedgørelse og mistillid. Et afgørende kriterium for oprettelsen af partnerskaber, er en forventning om synergieffekter, som følge af interaktionen, dvs. mere effektive og legitime problemløsninger end hvis aktørerne agerede uafhængigt af hinanden. Heri ligger også en antagelse om at offentlige og private målsætninger er konvergerende, eller i mindste fald ikke er inkompatible (jf. Wettenhall 2003; Kouwenhoven 1993). Partnerskaberne udviser imidlertid næppe divergerende interesser, funktioner og rationaler mellem den offentlige og den private sektor, omend der kan identificeres delvis konvergerende interesser indenfor bestemte politikområder. Eksisterende empiriske studier refererer typisk til specifikke sektorer (ofte non-profit sektoren) på bestemte politikområder (ofte sundhedspolitikken) og er ofte baseret på enkeltstående casestudier (Kouwenhoven 1993). Der er således sjældent fokus på hvordan og under hvilke omstændigheder virksomhederne adopterer offentlig politik.

3.2. En kritik af den neo-klassiske virksomhedsforståelse

I den neoklassiske forståelse af virksomhederne levnes der ikke megen plads til, at virksomhederne kan eller bør påtage sig et socialt ansvar (jf. Friedman 1962, 1970). Den klassiske frikonkurrencemodell, der dominerer neoklassisk økonomisk teori, består i udgangspunktet af et stort antal små konsumenter, der hver for sig, har egne præferencer. Måden, hvorpå konsumenterne bruger deres indtægt, giver via markedet producenterne instrukser om, hvad de skal producere. Vareproducenterne antages for sin del, at være så små, at ingen af dem enkeltvis kan påvirke priserne. Konsumenterne opfattes som suveræne, idet de udtrykker deres vilje gennem det, de betaler for, og producenterne følger sig ved at producere det mest profitable kvantum til den givne pris. Markedet er atomistisk og anonymt, der er ingen faste kunder eller leverandører. Det drives frem af profitmotivet og konkurrencen. Koordinering sker ved en 'usynlig hånd', hvor hver enkelt gør, hvad der er mest fordelagtig for vedkommende, og der opstår de mest hensigtsmæssige samfundsmæssige resultater. Specialisering er lønsomt, og udsigterne til belønning vil anspore til indsats og opfindsomhed. Denne 'perfekte' markedsmodell er baseret på antagelserne om fuld information og fuldkommen rationalitet, analysen er baseret på enkeltaktører, hvor konsumenten initierer og producenten reagerer, og tilsammen formidler generel ligevægt mellem udbud og efterspørgsel. Helt atomistisk er markedet dog ikke, idet det for at fungere hensigtsmæssigt forudsætter eksistensen af en grundlæggende civile rettigheder og minimale statslige funktioner. Ejendomsret og dispositionsfrihed, således at besidderen kan bruge sin ejendom til at efterleve konsumenternes ønsker. Ekspropriationsværn, således at der udbetales erstatning ved overgivelse af ejendom til offentligt brug og dermed stilles garantier mod vilkårlige og uforudsigelige indgreb. Næringsfrihed, således at der principielt er åbenhed til alt arbejde og fravær af stavnsbånd. Kontraktfrihed, forstået som adgang til at indgå eller undlade at indgå aftaler. Og etableringsfrihed, således at enhver kan starte den virksomhed vedkommende måtte ønske og ingen kan erhverve sig monopol (jf. Hernes 1978; Berrefjord og Hernes 1978).

Neoklassisk økonomisk teori, såvel som neoliberal samfundsteori, lider imidlertid af **fire afgørende svagheder i forhold til forståelsen af virksomhedernes sociale ansvar**. For det første, er rationalitetsforståelsen for idealistisk og urealistisk. Virksomheder er ikke fuldt ud rationelle beslutningssystemer og overvejer andre handlinger end at tilgodese kortsigtede økonomisk interesser. For det andet, har vi ikke mulighed for at forstå virksomhedernes

faktisk deltagelse i finansieringen, produktionen og organiseringen af kollektive goder og derfor heller ikke deres social- og arbejdsmarkedspolitiske engagement. For det tredje, har arbejdsmarkedet en række særlige karakteristika, som gør, at det ikke kan betragtes som analogt til ethvert andet varemarked. Endelig, udgrænser neoklassisk teori eksistensen af moral, etik og andre mellemmenneskelige relationer, som 'limer' samfundet sammen, og vi mister dermed muligheden for at forstå velfærdsstaten som en irreversibel institutionel logik, der spiller positivt sammen med det økonomiske markedssystem. Hver af disse indvendinger skitseres nedenfor.

(1) Det første problem i neoklassisk økonomisk teori er, at virksomhederne betragtes som apolitiske profitmaksimeringsenheder, hvilket indebærer en for snæver forståelse af virksomhedernes faktiske handlinger. Problemet kommer frem i aktørsynet og rationalitetsforståelsen. Som nævnt, kan antagelsen om den rationelle politiske beslutningsproces ikke opretholdes, hvilket har ført til antagelser om aktører som karakteriseret ved begrænset rationalitet og antagelser om beslutningsprocesser som uforudsigelige og konfliktfyldte (jf. kapitel 2). Traditionel økonomisk teori har imidlertid fastholdt antagelsen om, at beslutningsprocesser i virksomheder er og bør være fuldt rationelle, og at virksomhedernes eksistensberettigelse ligger i evnen til at maksimere profitter (jf. Friedman 1962). At virksomhederne forfølger en økonomisk og ikke politisk rationalitet, indebærer forudsætninger om, at virksomhederne har præcise og operationelle målsætninger, at beslutningstagere har fuld information, at de kender alle deres handlingsalternativer og konsekvenserne heraf. På den baggrund træffes den rigtige og 'optimale løsning', der sikrer størst mulig effekt for færrest mulige ressourcer. En sådan antagelse om fuld rationalitet kan muligvis være en frugtbar idealmodel for, hvordan virksomheder bør træffe beslutninger eller en model til deskriptivt at forstå nemme og tekniske problemer (dvs. strukturerede problemer). De fleste, vigtigste og mest interessante problemer er imidlertid ofte ustrukturerede, hvor der mangler information, kun overvejes et begrænset antal alternativer og konsekvenserne er ukendte. Problemer definerer ikke sig selv og virksomhedsmålsætninger kan ofte være uklare og tvetydige. Beslutningstagere i organisationer, herunder virksomhedsledere, er kendetegnet ved 'begrænset rationalitet' (jf. Simon 1945, 1955) og træffer beslutninger på grundlag af ufuldstændig, begrænset og selektiv viden om de politiske omgivelser (Christiansen 1993, s. 39).

Den neoklassiske antagelse om at virksomhedens adfærd kan forklares udfra profitmotivet har medført en voldsom debat, kendt som **marginalistkontroversen**. Kritikken af den simple neoklassiske (marginalistiske) målfunktion vedrører: (1) Uklarheden omkring hvorvidt virksomheder søger at maksimere kortsigtet eller langsigtet profit. (2) Det forhold, at 'entreprenøren' kan søge at opnå forskellige typer af 'fysiske belønninger' fra virksomheden udover blot monetære belønninger, og derfor til tider vil overveje et tab af umiddelbare profiler til fordel for andre fysiske belønninger. (3) At 'entreprenøren' ikke nødvendigvis er interesseret i at 'maksimere', men vil søge en 'tilfredsstillende' indtægt eller belønning. (4) I moderne virksomheder er ejere og ledelse blevet adskilt, hvorved ledelsen selvstændiggøres og ikke nødvendigvis motiveres af profitmaksimering. (5) I situationer med ufuldkommen konkurrence bliver profitmaksimering et tvetydigt mål, idet en optimal handling for én virksomhed, er afhængig af andre virksomheders handlinger (jf. Simon 1959, s. 262ff.). Selv økonomer, der argumenterer for, at antagelsen om profitmaksimering er tilstrækkelig til at forstå virksomhedens adfærd, pointerer at målet om **langsigtet profitmaksimering** ikke i sig selv indebærer lighed mellem kortsigtede marginale omkostninger og marginale indtægter: (a) virksomheder besidder ikke fuld information om egne efterspørgselskurver, (b) den ufuldkomne kompetitive virksomheds hovedprioritet angår ikke kvantitet men pris, som fastsættes efter princippet om 'fulde omkostninger' (produktionsomkostninger og en 'mark-up' som tilføjes omkostninger) og sælger så meget, som markedet kan absorbere til denne pris, og (c) de producerende virksomheders priser på produkter er i praksis rigide, på trods af variationer i udbud og efterspørgsel, hvilket står i modsætning til den 'marginalistiske' (neoklassiske) antagelse om betydelige prisvariationer.⁶⁰ Oligopolistiske virksomheders adfærd kan derfor ikke forstås, hvis vi baserer vores forståelse på de neoklassiske antagelser om atomistisk rationalitet og profitmaksimerende adfærd. Det samme gælder store, moderne virksomheder. Den store virksomhed besidder diskretionær markedsmagt, som blandt andet anvendes til at fastsætte produktprisen og blokere for konkurrenters adgang til markedet (Zamagni 1987, s. 394ff.).

Kort fortalt, fastholder **nyere ledelsesteorier** princippet om maksimering, som et rationale for beslutningstagning i virksomheder (for virksomhedsejeren, men ikke nødvendigvis virksomhedsledelsen), og hævder at der opstår målkonflikter i moderne virksomhedernes

⁶⁰ Denne observation er velkendt på oligopolistiske markeder (jf. f.eks. benzinselskaberne) hvor virksomheder har en fælles interesse i at udvide markedets størrelse, idet respektive markedsandele ligger fast. Såfremt en virksomhed nedsætter prisen for at øge sin markedsandel, vil andre virksomheder være tvunget til at gøre det samme, hvilket medfører negative konsekvenser for profitten for hele industrien (Zamagni 1987, s. 394).

beslutningsprocesser, idet ledelsen (managers) har egne målsætninger som kan være anderledes og ligefrem i modsætning til ejernes interesser. Nyere ledelsesteorier (f.eks. Berle og Means 1962; Baumol 1959; Williamson 1964) tager empirisk udgangspunkt i den historiske tendens til forekomst af store virksomheder på bekostning af små familieejede virksomheder. Udviklingen medfører at ejerskabet og ledelsen af virksomheder separeres. Dels fordi beslutningsprocesserne i store, moderne virksomheder tiltager i kompleksitet, og overlades til en professionel ledelse. Dels fordi aktionærer søger at sprede deres investeringer, og hverken har magt til eller interesse i at bruge for megen energi på en enkelt virksomhed. Ejerens motiv er ofte profitmaksimering, hvorimod ledelsen kan have andre motiver og bevæggrunde, som delvis er i konflikt hermed. De fælles elementer i ledelsesteoriene er (1) en udvidelse af virksomhedens beslutningshorisont, (2) en fastholdelse af maksimeringsparadigmet, men med flere målsætninger og (3) inddragelse af aktiemarkedets betydning for virksomhedsbeslutninger (jf. Zamagni 1987, s. 424ff.).

Adfærdsmæssige (behaviouralistiske) teorier om virksomheden (f.eks. Simon 1955, 1959; Cyert og March 1963) hævder, at virksomheder og husholdninger, som er de centrale aktører i det neoklassiske univers, ikke er enhedsaktører, men koalitioner af forskellige interesser, som er påvirket af og påvirker omgivelserne og kan spille flere roller samtidig. Virksomheder og deres interesseorganisationer tilpasser sig ikke passivt omgivelserne, men søger aktivt at påvirke og forandre dem (Pfeffer og Salancik 1978).⁶¹ Adfærdsorienteret organisationsteori er en erkendelse af betydningen af 'interorganisatoriske relationer' for måden hvorpå beslutninger træffes i virksomheder (jf. Cyert og March 1963). Der synes her at være fælles tankegods med stakeholderteori, som udvikles i begyndelsen af 1980'erne (jf. afsnit 3.4 nedenfor). Organisationer ses som koalitioner af aktører med (potentielt) vidt forskellige præferencestrukturer. Igennem forhandlinger, betalinger og politiske forpligtelser etableres der enighed i koalitionen og en fælles præferencestruktur (et organisatorisk formål). Enigheden omfatter imidlertid ofte modsætningsfyldte og vage målsætninger og dækker over betydelig uenighed og usikkerhed omkring operationelle målsætninger, og det forhold, at organisationer forfølger forskellige mål på forskellige tidspunkter, samt at forskellige dele af organisationer forfølger forskellige mål (Cyert og March 1959, 1963). Virksomheders overordnede formål er ligesom andre typer af organisationer, at sikre overlevelse, hvilket

61 Et tilsvarende argument fremføres i ny industriel økonomi. I modsætning til traditionel industriel økonomi, der antager at virksomheder rationelt, men passivt, tilpasser sig markedsmekanismerne, ses virksomheden som aktiv og strategisk handlende på jagt efter kontrolstrategier hvorved markedet kan ændres og den pågældende virksomheds markedsandel øges (jf. Zamagni 1987, s. 452ff.).

indebærer, at der søges efter tilfredsstillende løsninger, som er acceptable for alle interne grupper i organisationen, det vil også sige tilfredsstillende profitter fremfor maksimale profitter (Simon 1945, 1955, 1959). Opsummerende kan vi derfor sige, at nyere virksomhedsledelsesteori og behaviouralistiske teorier om virksomheden har vist, at den neoklassiske forståelse af virksomhederne som fuldt rationelle enhedsaktører, der søger at maksimere profit og indtjening, ikke tillader os at forstå virksomhedernes faktiske adfærd og beslutningssystemer. Der er ganske simpelt for stor diskrepans mellem teori og virkelighed.⁶²

(2) Det andet problem i det mikro-økonomiske univers er, at forudsætningerne om individuel interessemaksimering ikke kan forklare forekomsten af kollektiv handling, herunder at virksomheder påtager sig et social- og arbejdsmarkedspolitisk ansvar. Individuer som maksimerer egen nytte vil ikke have en interesse i at samarbejde med andre. Selv i situationer hvor den enkelte kan se fordelene af at der frembringes kollektive goder, som veje, skoler og sygehuse, vil den optimale situation for den enkelte være at andre bidrager til kollektive goder og at vedkommende selv undlader ('freerider'). Den enkeltes bidrag er så minimalt i en stor gruppe, at det ikke gør nogen forskel. Og den enkelte vil hele tiden mistænke andre for ikke at bidrage. Alle vil derfor vente på at de andre bidrager, før man selv handler, og fælles goder vil derfor ikke blive realiseret (Olson 1971). Mancur Olson's løsning på det kollektive handleproblem var at pege på at den faktiske forekomst af kollektive goder er et biprodukt af individuelle cost-benefit kalkuler: I organisationer eksisterer der 'selektive incitamenter', som er i aktørernes egeninteresse, og som samtidig bidrager til at fælles goder bliver realiseret. Det ligger dog i sagens natur, at ikke alle kan modtage disse selektive goder, idet de derved vil miste deres selektive karakter. En anden løsning på problemet er, at forklare den faktiske forekomst af kollektive goder som resultatet af at nogen (in casu staten) har tvunget individerne til at bidrage. Individerne vælger at samarbejde, fordi de dermed undgår straf og sanktioner. Kollektive handlinger kan imidlertid også begrundes ud fra andet end instrumentelle formålsrationelle handlinger. En forståelsesorienteret tilgang indebærer, at aktører søger at realisere egne mål i samklang med andres handlingsplaner gennem begrundelser i henhold til fælles værdier, normer og argumenter. Dermed gives mulighed for at overtalelsesprogrammer kan medvirke til løsningen af kollektive handleproblemer. Endelig er der muligheden for at fraværet af individuelle bidrag til fælles problemløsning skyldes fravær af kapabilitet (ressourcer og kompetencer), hvorved organisering som

⁶² Denne diskrepans kan delvis, som Cyert og March (1963, s. 13ff.) anfører, skyldes at den 'klassiske teori om virksomheden' i virkeligheden er en teori om markedet, dvs. et forsøg på en generel forklaring af, hvordan

styringsinstrument og aktivitetsprogrammer som programtype kan afhjælpe sådanne (jf. kapitel 2, afsnit 2.1.2 om politikdesign).

(3) Det tredje problem i neoklassisk økonomisk teori er, at arbejdsmarkedet betragtes som analogt til et varemarked. Markedet for arbejdsydelser på hvilket arbejdskraftefterspørgsel og arbejdsudbud kobles har imidlertid nogle særtræk, der gør dette markeds funktion og indretning væsensforskelligt fra vare- og kapitalmarkeder (jf. Jørgensen 1988; Peck 1996). Udbud af og efterspørgsel på arbejdskraft er ikke blot økonomiske fænomener, men bestemmes i høj grad også af politiske og institutionelle reguleringer og historiske spor.⁶³ Grundlæggende for argumentet om, at arbejdsmarkedet ikke kan sidestilles med et varemarked er konstateringen af, at vareproduktion og 'menneskeproduktion' er to vidt forskellige størrelser. For det første, fremstilles varer for at kunne afsættes på et marked med økonomisk gevinst for øje, hvorimod arbejdskraftudbuddet også bestemmes af en række ikke-økonomiske faktorer, herunder sociale, institutionelle og kulturelle faktorer. Det ville være uetisk og amoralsk at betragte arbejdskraften som en vare, der blot kan købes og sælges på et marked, og føre til øjeblikkelige rekrutteringsproblemer hvis en arbejdsgiver anlagde denne synsvinkel. For det andet, forbruges og opbruges arbejdskraft ikke øjeblikkeligt, men har karakter af en potentiel ydelse, der først realiseres i selve arbejdsprocessen. Det er derfor ikke kun den prismæssige koordinering i arbejdskontrakten, der bestemmer realiseringen af arbejdsydelserne. En række forhold af psykologisk, social, kulturel og politisk art spiller ind på arbejdsgivernes mulighed for at realisere arbejdskraftens fulde potentiale. Arbejdskraften har, for det tredje, den kvalitet, at den ofte forøges, i modsætning til varer, der ofte forringes, sin værdi ved brug, dvs. den enkelte bliver mere erfaren, produktiv og efterspurgt gennem arbejdets læreprocesser. Arbejdskraften har, for det fjerde, i modsætning til varer, evnen til at tilpasse sin egen kvalitet, f.eks. ved uddannelse og omskoling.⁶⁴ At forstå arbejdsmarkedet som et varemarked bliver dermed at underkende den menneskelige arbejdskrafts sociale natur og dets produktive

ressourcer allokeres via et prissystem, fremfor en teori om hvordan virksomhederne træffer beslutninger.

63 Tilsvarende er der leveret grundlæggende kritik af neoklassisk løn teori, herunder forestillingen om arbejdskraftens marginale produktivitet som bestemmende for løndannelse og arbejdsløshed. Kritikken er kort fortalt, at efterspørgselssituationen på arbejdsmarkedet er langt vigtigere end udbudssituationen i bestemmelsen af beskæftigelsen og lønniveauet, herunder at institutionelle og sociale faktorer – ikke blot økonomiske – spiller en afgørende rolle. Der kan således være gode argumenter for at søge at genoplive indsigterne fra den 'revisionistiske' arbejdsmarkedsøkonomiske forskning fra 1940'erne og 1950'erne, også i forhold til en mere realistisk forståelse af samspillet mellem virksomheder (kendetegnet ved interne arbejdsmarkeder) og arbejdsmarkedet (der betegnes som segmenteret) (jf. Stamhus 2002).

kvaliteter. Arbejdsmarkedet er i høj grad en social konstrueret og politisk medieret konfliktstruktur (jf. Peck 1996). Modsæt neoklassiske forestillinger om at arbejdsmarkedet naturligt bevæger sig mod ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på arbejdskraft og at arbejdsløshed derfor per definition er at betragte som frivillig, er det nødvendigt i stedet at forstå uligevægt og arbejdsløshed som systemiske karakteristika ved kapitalistiske markedsøkonomier. Der er historisk foretaget politiske og sociale indgreb i arbejdsmarkedets 'naturlige' funktionsmåde for at afbøde de menneskelige, sociale og økonomiske konsekvenser af et 'ureguleret' arbejdsmarked.

(4) Det fjerde og sidste problem i neoklassisk økonomisk teori og navnlig liberalistisk samfundsteori er, at økonomien afpolitiseres og at centrale mellemmenneskelige værdier som moral, etik og behov overflødiggøres (jf. Oddvar Eriksen 1993; Fenger-Grøn og Kristensen 2001). Oddvar Eriksen (1993) argumenterer for at moderne markedsøkonomier igennem pengemediet i princippet opererer som selvreproducerende systemer under funktionel autonomi fra samfundet. Den moderne privatret konstituerer, for det første, forestillingen om den frie markedsaktør og den 'frie arbejder'.⁶⁵ For det andet, frikobles og reproduceres økonomien ved hjælp af pengemediet. De forskellige motiver der måtte findes for byttetransaktioner omdannes i markedsøkonomien til profitmotiver: Penge skelner ikke til moral, motiv, fortjeneste eller behov, men til prisen. Forudsætningen herfor er, at forestillingen om retfærdigt markedsbytte kan opretholdes, dvs. at markedsbyttet (uintenderet) medfører retfærdig behovsdækning (jf. Adam Smiths 'usynlige hånd'). I moderne samfund er denne antagelse imidlertid blevet undermineret, idet forholdet mellem ydelse og udbytte og imellem indsats og fortjeneste er blevet vilkårligt som følge af blandt andet velfærdsøkonomiens fremvækst, den omfordelende velfærdsstat samt teknologisk og videnskabeliggjort produktion (Oddvar Eriksen 1993). Det 'frie' marked producerer fattigdom, ulighed, markedssvigt, monopoldannelser, negative eksternaliteter, økonomiske konflikter, kriser og fravær af offentlige goder. Disse 'dysfunktioner' er endemiske systemkarakteristika som skaber 'efterspørgsel' for politisk og kollektiv regulering (jf. Jespersen 2002 om Keynes (1936)). Staten må derfor dels aktivt regulere og kontrollere markedet (f.eks. ved konkurrencelovgivning og afgiftspolitik), dels komplementere markedet

64 Denne erkendelse af at mennesket ikke er en vare, som arbejdsgiveren kan købe og skille sig af med efter forbrug ligger til eksempel til grund for den tidlige forståelse af den forebyggende danske arbejdsmiljøindsats (jf. Arbejdsmiljøgruppen af 1972) og den tidlige danske version af VSA (jf. kapitel 1 og kapitel 5).

for de opgaver, der ikke er selv-regulerende (f.eks. gennem uddannelse og infrastruktur), og endelig kompensere for de markedsskabte risici og uheldige sociale konsekvenser som en markedsøkonomi har for 'svage' grupper (f.eks. ved hjælp af arbejdsmarkeds- og socialpolitik) (jf. Oddvar Eriksen 1993, s. 82). De nordiske velfærdsstater søger til eksempel gennem inklusion og universalisme at skabe samme og lige rettigheder til alle, hvilket medfører at tidligere 'private' problemer bliver et offentligt anliggende. Med udviklingen af velfærdsstaten foregår dermed en overflytning af opgaver fra den private sfære til den offentlige og en 're-politisering' af markedet med tilbageføring af ansvar og kompetence til det politiske system (de-kommodificering) (jf. Esping Andersen 1990; Pierson 1994). Nyliberale teoretikere har postuleret at velfærdsstaten indebærer en illegitim indgriben overfor den individuelle autonomi og frihed og et angreb på den private ejendomsret og virksomhedernes dispositionsfrihed. Det forholder sig imidlertid omvendt, velfærdsstaten bør ses som en garant for reel social og økonomisk frihed (Oddvar Eriksen 1993, s. 209). Forestillingen om VSA indebærer for så vidt et forsøg fra statens side på at skabe en ny grænsedragning mellem offentlige og private aktører, hvor arbejdsmarkedspolitisk ansvar tilbageføres til virksomhederne og dermed en opbremsning i udviklingstendensen mod tiltagende offentlig ansvarspådragelse.

Der er nu foretaget en negativ, omend summarisk, afgrænsning fra det dominerende paradigme i økonomisk teori, den neoklassiske økonomiske virksomheds- og markedsforståelse, der viser, at det er vanskeligt at forstå forekomsten af virksomhedernes sociale ansvar og virksomhedernes arbejdsmarkeds- og socialpolitiske engagement ud fra traditionel økonomisk teori. Der søges i de to efterfølgende afsnit (3.3 og 3.4) efter et positivt, alternativt bud på hvordan virksomhederne kan forstås som politiske aktører, der påtager sig sociale ansvar.

65 Den liberalistiske forestilling om, at markedsøkonomier er selve forudsætningen for social og politisk frihed (jf. f.eks. Friedman 1962) er naturligvis blevet problematiseret af en række forskellige samfundsforskere, ikke mindst Karl Marx, Max Weber og Frankfurterskolen, der så det pengebaserede industrisamfund som en trussel mod individuel frihed og et meningsfuldt liv (jf. Oddvar Eriksen 1993).

3.3. Virksomhedernes sociale ansvar og danske forudsætninger

Før vi påbegynder diskussionen af den internationale litteratur om VSA (Corporate Social Responsibility – CSR), er det nødvendigt at skitsere de særlige danske forudsætninger for forståelsen af VSA, dvs. kontekstualisere begrebet. Der er nemlig vanskeligt uformidlet at overføre den brede anglosaksiske forståelse af CSR til en dansk kontekst, idet denne dels fokuserer bredt på virksomhedernes samfundsansvar, dels tendentielt negligerer statens og offentlige myndigheders fortrinssposition i udviklingen af CSR, altså VSA som en offentlig politik. Dette indebærer et skifte i argumentationsform, hvor vi for at forstå den danske udformning af VSA som offentlig politik må tage udgangspunkt i de særligt danske velfærdsstatslige og arbejdsmarkedsmæssige traditioner. Nedenfor skitseres denne forskel mellem den brede anglosaksiske forståelse af CSR og den snævre danske forståelse af VSA med udgangspunkt i en firefoldig typologi over forskellige VSA tilgange (jf. Bredgaard 2004a). Derefter følger en diskussion af forskellige internationale definitioner af VSA med særligt henblik på at definere VSA i en dansk sammenhæng (afsnit 3.3.1). Dette leder også frem en kritik af den angloamerikansk dominerede ledelses- og etiklitteratur for at underbetone statens og offentlige myndigheders rolle i udviklingen af VSA og et forsøg på at eksplicitere de komplementære roller som staten og offentlige myndigheder kan spille (afsnit 3.3.2). Afslutningsvist diskuteres neoliberal og neomarxistisk inspireret kritik af VSA (afsnit 3.3.3).

Den danske forestilling om VSA er i nogen udstrækning importeret fra begreber udviklet i den anglesaksiske verden i efterkrigstiden,⁶⁶ hvilket på overfladen kan synes tankevækkende, de velfærdsstatslige traditioner taget i betragtning. Der er i **liberale angelsaksiske velfærdsstater** en stærk tradition og behov for at virksomheder såvel som enkeltpersoner

66 Begrebet 'virksomhedernes sociale ansvar' (Corporate Social Responsibility - CSR) tog allerede form i USA under 1930ernes økonomiske depression som udtryk for filantropi og en stigende erkendelse af de organiske forbindelser mellem virksomheder og samfund, men blev hurtigt underlagt de mere umiddelbare behov i forbindelse med anden verdenskrig. Forestillingerne om CSR får en opblussen i 1950erne og 1960erne, navnlig i lyset af stigende offentlig kritik, som en erkendelse af at virksomheder har en forpligtelse til at arbejde for 'social forbedring' (Mitchell 1989; Frederick 1994). At virksomheder bekender sig til et sociale ansvar – uanset hvordan dette defineres – kan begrundes i en række forhold, herunder ikke mindst: Virksomhedernes stigende økonomiske, sociale og politiske magt og behovet for legitimering heraf (jf. Mitchell 1989); en frygt for statslig indblanding i private foretagsomhed; virksomhedernes tekniske kapacitet til at løse sociale problemer; udøvelsen af oplyst egeninteresse; et ønske om at være 'gode samfundsborgere'; ændringer på markedet; behovet for magtfulde institutioner til at afbalancere konkurrerende krav fra mangfoldige interessegrupper; skismaet mellem profitmål og nye sociale værdier; et simpelt behov for at adlyde social lovgivning og optræde som lydige samfundsborgere; presset fra dominerende humanistiske, religiøse og demokratiske værdier; frygt for vold og social uorden eller ønsket om at opnå bred anerkendelse i samfundet (Frederick 1994, s. 151-152).

påtager sig et socialt ansvar. Frivilligt socialt virksomhedsansvar, f.eks. filantropi, bliver i den forstand en funktionel ækvivalent til fraværet af en universel, skattefinansieret velfærdsstat.⁶⁷ I **korporative kontinental-europæiske velfærdsstater** ligger det sociale ansvar i umiddelbar forlængelse af virksomhedernes legale forpligtelser overfor arbejdskraften i forbindelse med sygdom, ulykke og arbejdsløshed (socialforsikringsmodellen). I de **universelle nordiske velfærdsstater** forventes det derimod normalt ikke, at virksomhederne påtager sig et socialt ansvar, idet dette er overført til staten, som tilbyder relativt generøse sociale ordninger i tilfælde af arbejdsløshed, ulykke og sygdom, til gengæld for relativt høje skatter og lønomkostninger. Danske virksomheder er ikke, som i kontinental-europæiske arbejdsmarkedssystemer, legalt forpligtede af bestemte sociale ansvar eller økonomisk forpligtede overfor medarbejderne udover løn og pension og har således en udstrakt adfærdsautonomi. Forestillingerne om VSA kan derfor på den ene side tolkes som et brud med traditionerne i den universelle velfærdsstat eller på den anden side som et forsøg på at revitalisere velfærdsstaten med nye midler.

For at skabe en smule begrebsafklaring kan der med fordel skelnes mellem, (1) hvorvidt initiativer hovedsageligt udgår fra toppen og ned, eller fra bunden og op (altså regering eller erhvervsliv som initiativtager) og, (2) hvorvidt initiativer fokuserer bredt på virksomhedernes samfundsmæssige ansvar eller snævert på virksomhedernes arbejdskraftansvar (jf. Bredgaard 2004a). Dermed opstår en firefoldig typologi over VSA tilgange.⁶⁸

67 Filantropi svarer til at give en gave, uden garanti for direkte modydelse, men er ikke nødvendigvis motiveret af altruisme. Filantropiske virksomheder kan også være motiveret af virksomhedens langsigtede interesser, dvs. opfatte filantropi som en investering i langsigtet profitmaksimering. Filantropi bliver derfor kritiseret fra begge sider, dels for ikke at tjene aktionærernes interesser, dels for at det reelle motiv er at forbedre virksomhedens image. Paradokset er, at jo mere offentligheden opfatter en såkaldt filantropisk handling som altruistisk motiveret, desto mere effektivt tjener den virksomhedens egeninteresse i at opnå et godt image og dermed kortsigtede økonomiske interesser (Vogel 1996, s. 208-209).

68 En fordel ved typologien er, at den tillader sammenligninger af VSA initiativer på tværs af arbejdsmarkeds- og velfærdsregimer. Det er en mulighed som ellers invalideres, når VSA defineres som frivillige sociale ansvar udover kollektive aftaler og national lovgivning, idet forskellene mellem nationale velfærds- og arbejdsmarkedsregimer er enorme. Hvad der regnes som frivilligt socialt ansvar i et land, regnes som en legal forpligtelse i et andet. Selvom der også praktiseres socialt ansvar overfor arbejdskraften (f.eks. human resource management, arbejdsmiljøtiltag, social inklusion) i den brede tilgang til VSA, som f.eks. praktiseres i anglosaksiske lande, Holland og EU-kommissionens forståelse, er det hensigtsmæssigt at adskille den brede tilgang (samfundsmæssigt engagement) fra den snævre tilgang (socialt ansvar for arbejdskraften), hvis vi skal forstå forskellige nationale traditioner og tilgange til VSA. Den snævre tilgang til VSA er imidlertid ret besat en underkategori af den brede tilgang og ikke en analytisk selvstændig kategori.

Figur 3.1. Typologi over tilgange til virksomhedernes sociale ansvar

Initiativ Fokus	<i>Bottom-up (erhvervslivet)</i>	<i>Top-down (staten/regering)</i>
<i>Samfundsmæssigt engagement</i>	(1) VSA mellem erhvervslivet og samfundet (f.eks. USA)	(3) VSA mellem samfundet og erhvervslivet (f.eks. EU kommissionen)
<i>Socialt ansvar for arbejdskraften</i>	(2) VSA internt i erhvervslivet (f.eks. HRM)	(4) VSA mellem social/arbejdsmarkedspolitik og erhvervslivet (f.eks. Danmark)

(1) **VSA mellem erhvervslivet og samfundet:** Denne type af VSA fandt sit moderne udtryk i initiativer drevet af erhvervslivet eller enkeltstående virksomheder og er rettet mod samfundet som helhed (f.eks. den filantropiske tradition i USA). Tilgangen fokuserer bredt på virksomhedernes samfundsmæssige engagement, hvilket kan omfatte miljømæssige ansvar, ansvar for lokalsamfundet, menneskerettigheder, den tredje verden, arbejdskraftansvar m.v. VSA er opstået og drevet frem af erhvervslivet som en reaktion på et ønske om at opfylde nye krav og forventninger i virksomhedernes omgivelser (stakeholder tankegangen), som et forsøg på at legitimere virksomhedernes stigende økonomiske og samfundsmæssige betydning (Mitchell 1986, 1989) og som en konsekvens af fraværet af en omfattende offentlig sektor og udviklet velfærdsstat. Offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter spiller derfor en beskeden rolle og betragtes som enhver anden stakeholder.

(2) **VSA internt i erhvervslivet:** Denne tilgang er stort set tilsvarende, men rettes mere snævert indad mod virksomhedernes ansvar for arbejdskraftens rekruttering, fastholdelse, udvikling og afvikling, og er dermed vanskelig at adskille fra Human Ressource Management (HRM) – for den sags skyld også den paternalistiske virksomhed. VSA i forhold til arbejdskraften kan udtrykkes ved enten at overholde lovgivning og kollektive overenskomster om arbejdsmiljø, udviklende arbejde, kompetenceudvikling, omstruktureringer, medarbejderinvolvering og –participation m.v., eller ved frivilligt at etablere højere standarder end fastsat i lovgivning og overenskomster. Igen spiller offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter en relativt begrænset selvstændig rolle bortset fra at etablere en

sokkelhøjde af minimumsstandarder gennem lovgivning og kollektive overenskomster som virksomhederne er forpligtede til at følge.

(3) **VSA mellem samfundet og erhvervslivet:** Staten, offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter spiller derimod en mere selvstændig og aktiv rolle i de to sidste tilgange til VSA. Gennem offentlig politik søger staten at systematisere, mangfoldiggøre og standardisere eksisterende virksomhedsinitiativer og benytter policyinstrumenter for at tilskynde flere virksomheder til at deltage. Når VSA står udspændt mellem 'samfundet' og erhvervslivet, er den politiske dagsorden bred og spørger hvordan erhvervslivet kan forbedre den sociale udvikling på lokalt, nationalt og globalt niveau. Denne tilgang kan eksempelvis genfindes i EU kommissionens grøn-bog om CSR (jf. EU kommissionen 2001, 2002), i den Britiske og Hollandske regerings tilgang til CSR (jf. DTI 2001, 2002; SER 2001) og er også uden videre succes forsøgt importeret til Danmark (jf. Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002).

(4) **VSA mellem social/arbejdsmarkedspolitik og erhvervslivet:** Denne tilgang betegner den dominerende danske forståelse af VSA som en afbalancering af offentlig politik (nærmere bestemt social- og arbejdsmarkedspolitik) og virksomhedspolitik. Regeringen, offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter spiller en aktiv rolle i udviklingen af VSA, og fokuserer snævert på virksomhedernes arbejdskraftansvar, altså at tilskynde og motivere virksomhederne til at begrænse udstødningen fra arbejdspladserne og fremme integrationen af personer udefra.

Fremfor at være gensidigt udelukkende kan de fire tilgange til VSA med fordel betragtes som overlappende, hvilket især kommer til udtryk ved at de to tilgange, som fokuserer snævert på det sociale ansvar for arbejdskraften er underkategorier af de to brede forståelser af VSA som samfundsmæssigt engagement. Typologien er formuleret udfra den erkendelse, at der er meget forskellige tilgange til VSA imellem angloamerikanske lande, kontinentaleuropæiske og nordeuropæiske lande, som formentlig i høj grad kan forklares ved forskelle i velfærds- og arbejdsmarkedsregimer.

I den brede forståelse af VSA er der en tendens til at underbelyse eller helt negligere samspillet mellem staten og erhvervslivet, idet staten tillægges en meget traditionel rolle som regulator gennem generelle regler og sanktioner. En rolle som hævdes undermineret i takt med den økonomiske globalisering, informations- og kommunikationsteknologien og

individualiseringen i samfundet, hvilket har gjort staten impotent overfor de nye sociale og etiske udfordringer erhvervslivet står overfor (jf. SER 2001; Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002). **Nærværende forståelse af VSA tager imidlertid dels udgangspunkt i den snævre forståelse af virksomhedernes arbejdskraftansvar, dels i en anerkendelse af statens muligheder for fortsat at adfærdsregulere erhvervslivet og binde virksomhederne til social- og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger, omend dette sker under nye forudsætninger og betingelser, som indebærer nye rolledefinitioner for såvel staten som erhvervslivet.** Forskellene i fokus, formål, aktørsammensætning, velfærdsstatslige traditioner og arbejdsmarkedsregimer gør det således vanskeligt uformidlet at importere den brede internationale forståelse af VSA til en dansk kontekst. Statens traditionelt store betydning i den danske velfærdsstat, som serviceudbyder, transfereringsudbetaler og arbejdsgiver, indebærer, at VSA har udviklet sig til en offentlig politik, der må forstås som et samspil og modspil mellem offentlige interesser og virksomhedsinteresser. Når der nedenfor gives en præsentation af den internationale debat om VSA, må disse overvejelser derfor knyttes til diskussioner af statens og de offentlige myndigheders mulige roller og funktioner i VSA (jf. afsnit 3.3.2).

3.3.1. Definitioner af virksomhedernes social ansvar

Den righoldige internationale litteratur om VSA (corporate social responsibility, corporate citizenship, stakeholder teori m.v.), der navnlig er udsprunget af angloamerikansk moralfilosofi og ledelsesteori, kan imidlertid anvendes i et analytisk perspektiv, særligt i forhold til at definere VSA. Hvad der benævnes det sociale ansvars 'moderne æra' indledes i USA med Howard R. Bowen's bog fra 1953: "*Social responsibilities of the businessman*". Udgangspunktet er en konstatering af, at virksomhederne udgør betydningsfulde magt- og beslutningscentre, og at deres handlinger berører borgernes liv på en række forskellige måder. Virksomhedsledere har en forpligtelse til at forfølge politik, beslutninger og handlinger som er ønskværdige i forhold til samfundets mål og værdier. Det er i virksomhedernes oplyste egeninteresse at forbedre samfundet, idet frivillig social adfærd vil kunne begrænse negative offentlige holdninger og uønskede reguleringer (Bowen 1953). Ideen om VSA antager grundlæggende, at virksomhederne udover et økonomisk og lovgivningsmæssigt ansvar også har visse sociale og etiske ansvar overfor samfundet. Det sociale ansvar er dermed en måde, hvorpå virksomhederne kan øge deres legitimitet og leve op til samfundets forventninger

(Sethi 1975; Mitchell 1986, 1989). Det eksisterer imidlertid mange forskellige definitioner af, hvad dette sociale ansvar mere konkret består i, og hvordan det skal forstås i relation til økonomisk og lovgivningsmæssigt ansvar.

Hvad angår **definitionen** af VSA er der uenighed og uklarhed i litteraturen om så væsentligste spørgsmål som (jf. Frederick 1994, s.152-154): Refererer socialt ansvar til handlinger i overensstemmelse med lovgivningen eller kun til de frivillige handlinger som går udover loven? Refererer det til handlinger, som er konforme med omgivelsernes skrevne og uskrevne forventninger eller handlinger, som anticiperer fremtidige sociale behov? Drejer det sig om traditionelle virksomhedsfunktioner eller kun de funktioner, der er perifere i forhold til virksomhedens mission? Hvor meget handling er påkrævet for at kunne betegne denne som socialt ansvarlig? Der er desuden uenighed, om hvilke **institutionelle mekanismer** der skal anvendes for at gøre social ansvarlighed operationel, herunder især om hvilken rolle(r) staten, offentlige myndigheder og arbejdsmarkedet parter skal spille (jf. afsnit 3.3.2. nedenfor). Diskussionerne om institutionelle mekanismer har en tendens til dels at fokusere for ensidigt på spørgsmålet om tvang eller frivillighed, dels at underbetone eller negligere staten og myndighedernes komplementære roller. Det er en væsentlig pointe, at staten kan benytte andre policyinstrumenter, som rækker udover den simple dikotomi mellem frivillighed og tvang og at de offentlige myndigheder kan spille en række komplementære roller (jf. også kapitel 4). I forlængelse heraf er det uklart i litteraturen, hvordan virksomhedsøkonomiske **målsætninger afbalanceres** med sociale målsætninger: Er det tilstrækkeligt, at virksomhederne responderer på traditionelle markeds kræfter, eller må handlinger gå udover umiddelbare økonomiske overvejelser? Er der et trade-off mellem økonomiske forbedringer for én person eller virksomhed på andres bekostning? Kort sagt, er VSA et nulsumspil eller plussumspil? Endelig er der spørgsmålet om **hvordan VSA skal begrundes**. Problemet er, at der næppe eksisterer noget entydigt og generelt accepteret moralsk princip, der kan forpligte virksomheder til at arbejde for sociale forbedringer, og omvendt at virksomhedsøkonomiske begrundelser næppe kan gøres moralsk bindende for virksomhederne.

Som antydnet rejser den internationale litteratur flere spørgsmål, end den giver faste svar. I hans sønderlemmende kritik af VSA kan vi give Milton Friedman ret så langt, at CSR diskussionerne er bemærkelsesværdige i deres 'analytiske løsagtighed og mangel på stringens' (Friedman 1970). Nogle få eksempler kan illustrere spændvidden i definitionerne af VSA: (1) Virksomhedernes sociale ansvar er ledelsesbeslutninger og handlinger, der delvist

går ud over virksomhedens direkte økonomiske og tekniske interesser (Davis 1960, s. 70). (2) Virksomhedernes sociale ansvar er balanceringen af en mangfoldighed af interesser i forhold til ansatte, leverandører, lokalsamfundet og nationen (Johnson 1971, s. 50).⁶⁹ (3) Virksomhedernes sociale ansvar er en langsigtet strategi for profitmaksimering, idet iværksættelsen af social programmer på længere sigt kan forbedre virksomhedens økonomiske resultater. (4) Virksomhedernes sociale ansvar er nyttemaksimering af en bredere række mål end profitmaksimering (Johnson 1971, s. 50).⁷⁰ En af årsagerne til den udbredte popularitet som VSA har opnået er, som Vogel udtrykker det:

”...no small part of the nearly universal appeal of the doctrine of corporate social responsibility rests on the fact that there is no agreement as to what is meant by it. Proponents of corporate social responsibility do not deny the legitimacy of the profit motive. Rather they seek to redefine it in a way that also encompasses other, more public spirited purposes. The notion of the ‘corporate conscience’ represents an attempt to humanize the firm, to endow its managers with a range of motivations that are not restricted to the selfish pursuit of wealth” (Vogel 1996, s. 209).

I den offentlige debat og store dele af CSR litteraturen, er der skabt konsensus om, at måden hvorpå virksomhedernes målfunktion og motiver skal ’humaniseres’ er gennem frivillig social adfærd (jf. EU Kommissionen 2001, 2002; SER 2001; Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002). Hvis en virksomhed pålægges ansvar ved lov, er der ikke tale om ansvar, men en forpligtelse. Dette indebærer, **at det sociale ansvar begynder, hvor loven slutter** (Davis 1960).⁷¹ Et af de væsentligste argumenter for virksomhedernes frivillige sociale ansvar bliver derfor at **undgå risikoen for statslig regulering**. I en af de tidlige nordiske publikationer om VSA (Grøholt 1976) stilles spørgsmålet på spidsen: Er virksomhederne på vej mod en risikabel fejlstyring eller mod et større ansvar for individ og samfund? Grøholt (1976) argumenterer for at såfremt virksomhederne ikke frivilligt påtager sig et større socialt ansvar, er alternativet statslig regulering, som vil medføre bureaukratisering og i længden underminere det frie initiativ og de demokratiske frihedsrettigheder. Initiativet må derfor komme fra erhvervslivet og ikke fra staten.

69 Denne definition svarer stort set til definitionen af stakeholder management, som behandles nedenfor.

70 For en detaljeret gennemgang af de forskellige definitioner af VSA primært i USA i efterkrigstiden, se Carroll (1999).

En alternativ måde at definere det sociale ansvar på er, at **indholdsbestemme** de områder hvor virksomhederne har et ansvar, f.eks. indenfor forureningsbekæmpelse, racediskrimination, arbejdsløshedsbekæmpelse, forbrugerbeskyttelse m.v. Et eksempel herpå er de 'tre koncentriske cirkler' (Committee for Economic Development 1971 citeret i Carroll 1979). Den inderste cirkel omfatter den effektive udførsel af virksomhedernes økonomiske funktion (produkter, jobs og økonomisk vækst). Den mellemliggende cirkel omfatter ansvaret for at udøve denne økonomiske funktion under anerkendelse af forandrede sociale værdier og prioriteter (f.eks. ved miljøbeskyttelse, rekruttering og personalerelationer). Den yderste cirkel omfatter nye og amorfe ansvar, hvor virksomheden bør engagere sig aktivt (f.eks. forbedringer af det sociale miljø i samfundet, bekæmpelse af fattigdom og urbant fordærv). Selvom en sådan indholdsdefinition naturligvis er velegnet til praktiske formål, herunder markedsføring af begrebet om VSA, kan de konkrete elementer næppe siges at have gyldighed på tværs af tid og sted. Som nævnt ovenfor varierer forståelserne og indholdsudfyldningen af VSA betydeligt historisk såvel som geografisk.

De mest relevante forsøg på at definere virksomheders sociale ansvar er at finde i litteraturen om social responsivitet (jf. Ackerman og Bauer 1976), der fremfor processuelle krav om ansvarlighed og forpligtelse på specifikke områder, mere er orienteret mod virksomhedernes kapacitet for faktiske sociale præstationer og handlinger. Med udgangspunkt i management- og ledelsesteori, fremfor normativ-etisk teori, spørges der pragmatisk til hvordan, fremfor hvorfor, virksomheder udøver det sociale ansvar, med hvilke effekter og ud fra hvilke operationelle retningslinjer, fremfor hvilke moralske principper. Det forudsættes således at spørgsmålet om, hvorvidt virksomhederne bør påtage sig et socialt ansvar allerede er besvaret bekræftende i offentligheden og gennem statslig sociallovgivning, og at udfordringen derfor består i, hvordan virksomhederne kan respondere på en frugtbar, human og praktisk måde. Det antages, at virksomhedernes tidligere tøvende og reaktive attitude overfor socialt ansvar, er afløst af en mere åben og proaktiv holdning. Presset på virksomhedernes 'kronisk dårlige sociale samvittighed' aftager dermed til fordel for virksomhedernes faktiske sociale handlinger. Der opstår derfor dels behov for at udvikle redskaber, instrumenter, teknikker og adfærdssystemer, hvorved virksomhederne kan agere

71 I Danmark har det også været en grundforudsætning at VSA er frivilligt og ligger udover forpligtelser i lovgivning og kollektive aftaler (jf. især afsnit 5.5).

responsivt, dels behov for empirisk forskning i virksomheds-samfunds relationen samt i eksterne og interne barrierer for virksomhedernes responsivitet (Frederick 1994).

Carroll (1979) har i forlængelse heraf formuleret en **social resultats model** (Corporate Social Performance - CSP),⁷² der indeholder en grundlæggende definition af socialt ansvar. Udgangspunktet er en konstatering af at områderne for hvilke der eksisterer et socialt ansvar er historisk foranderlige, kontekstuel bundet og at virksomhedernes respons varierer betydeligt. Carrolls model er en integrerende ramme og paradigme for studiet af relationerne mellem virksomhederne og samfundet. Definitionen af det sociale ansvar omfatter elementerne: Økonomiske, legale, etiske og diskretionære ansvar, som hverken er gensidigt udelukkende eller udtryk for et kontinuum. Det **økonomiske ansvar** er virksomhedernes fremmeste social ansvar, der handler om, at producere varer og ydelser, som efterspørges på markedet og sælge dem med en profit. Dette er den klassiske forståelse af virksomhedernes rolle, at producere varer og tjenesteydelser, som forbrugere kan købe på et frit marked. Alle andre virksomhedsroller bygger på denne grundlæggende funktion. Det **legale ansvar** bygger på en 'social kontrakt' mellem virksomhederne og samfundet med grundreglerne, love og reguleringer, for hvordan virksomhederne forventes at operere. Samfundet forventer at virksomhederne opfylder den økonomiske funktion indenfor denne legale ramme. Dertil kommer adfærd og aktiviteter, som ikke er kodificeret i love og regler. Det **etiske ansvar** er adfærd og aktiviteter, der ikke er direkte legalt normeret, men ikke desto mindre forventes af samfundets medlemmer, at virksomhederne lever op til. Disse er ofte uklart definerede. **Diskretionære (viljebestemte) ansvar** er områder, hvor samfundet ikke har noget entydigt budskab til virksomhederne, og som derfor overlades til frivillige individuelle bedømmelser og valg. Beslutninger om at påtage sig et diskretionært ansvar afhænger af virksomhedens lyst til at engagere sig i sociale roller, som ikke er påkrævet, som ikke er forudsat i lovgivning, og som ikke engang generelt forventes af virksomhedsledere udfra etiske fordringer, hvorfor undladelse heller ikke betragtes som uetisk.⁷³ Gennem denne definition anerkendes, at social ansvar er et bevægeligt objekt, idet virksomheder kan bevæge sig fra en type ansvar til et andet og staten kan vælge at gøre f.eks. et etisk ansvar til et lovgivningsmæssigt ansvar. Klassificeringen er samtidig åben, idet den ikke specificerer graden og omfanget af ansvar i hver enkelt kategori. Virksomhedernes sociale responsivitet kan på et kontinuum række fra

⁷² 'Resultater' forstås i denne forbindelse som virksomhedens aktiviteter (output) mere end som økonomiske resultater (outcome), omend sidstnævnte er et væsentligt forskningsfelt indenfor litteraturen (jf. bl.a. Davis 1960; Griffin og Mahon 1997; McWilliams og Siegel 2000, 2001).

ingen respons til proaktivt respons. Dermed flyttes fokus fra ledelsens accept af moralske forpligtelser til karakteren og omfanget af konkrete handlinger (Carroll 1979).

Denne forståelse synes anvendelig i forhold til kortlægning af VSA i Danmark (jf. kapitel 7), idet den dels anerkender historisk og kontekstuelle betingelser for det sociale ansvar, som det ikke giver mening af indholdsbestemme uafhængigt af tid og sted (jf. afsnit 3.3 ovenfor), dels anerkender at økonomisk, legalt og socialt ansvar ikke er gensidigt udelukkende, men nærmere gensidigt betingende og at frivillighed kun er en eksplicit del af definitionen af det etiske og diskretionære ansvar (hvad der fremover betegnes det sociale ansvar). En væsentlig pointe er at den sociale responsivitet, som kapaciteten til at handle socialt ansvarligt må forstås kontekstafhængigt.⁷⁴

”The first and foremost point to remember is that an evaluation of corporate performance or the performance of any other social institution must be to a great extent culturally and temporally determined. A specific action is more or less responsible only within the framework of time, environment, and the nature of the parties involved. The same activity may be considered socially responsible at one time, under one set of circumstances, and in one culture, and socially irresponsible at another time” (Sethi 1975, s. 59).

Den danske standardforståelse indebærer, som sagt, at virksomhederne forebygger udstødelse, fastholder udstødningstruede og integrerer ledige og inaktive, hvilket ovenfor er betegnet en snæver indholdsbestemmelse i forhold til arbejdsmarkeds- og arbejdskraftspørgsmål. **VSA har således en særlig karakter og et særligt indhold i Danmark, der består af økonomiske, legale og sociale ansvar, der kan indholdsudfyldes i forhold til dimensionerne forebyggelse, fastholdelse og integration.** Spørgsmålet er dernæst, hvilke konkrete instrumenter der stilles til rådighed for virksomhedernes afbenyttelse og hvilke instrumenter virksomhederne faktisk benytter sig af for at udføre disse tre funktioner. Der forestår en metodisk afklaring af hvilke indikatorer for henholdsvis forebyggelse, fastholdelse

73 Carroll (1983) har senere valgt at betegne det diskretionære ansvar som frivilligt, filantropisk ansvar eller som 'corporate citizenship' (Carroll 1999).

74 Sethi (1975) har med udgangspunkt i forskellige legitimitetsformer udviklet en tredimensionel forståelse af virksomhedsadfærd som resultat af: (1) Sociale forpligtelser; defensiv og egennyttemaksimerende adfærd i overensstemmelse med markeds kræfter og legale begrænsninger, (2) socialt ansvar; aktiv adfærd i overensstemmelse med sociale forventninger og forandrede sociale normer og (3) og social responsivitet; anticiperende og forbyggende adfærd i overensstemmelse med langsigtede roller i et dynamisk socialt system.

og integration vi skal benytte i den empiriske kortlægning, samt hvordan virksomhedernes respons kan kategoriseres (jf. kapitel 7).

3.3.2. Statens komplementære roller

Der er, som nævnt, en generel tendens til at underbetone eller helt glemme statens rolle i diskussionerne om VSA. Staten og de offentlige myndigheder kan imidlertid ikke betragtes som enhver anden stakeholder, der påvirker eller påvirkes af virksomhedens handlinger, særligt ikke i en dansk sammenhæng, hvor velfærdstaten 'forsørger' to-tredjedele af den voksne befolkning, enten som arbejdsgiver eller gennem overførselsindkomster, og hvor vidtrækkende offentlige servicetilbud spiller en stor rolle (jf. Jørgensen 2002a). Forestillingerne om VSA blev formuleret af Socialministeriet som en løsning på en række velfærdsstatslige problemer i 1990ernes begyndelse, ikke mindst behovet for et mere inkluderende arbejdsmarked og mere integrativ velfærdstat, hvorved begrebet det sociale ansvar ikke er blevet overladt til virksomhedernes forgodtbefindende, men netop er formuleret som en samfundsmæssig løsning på fælles problemer (jf. kapitel 5). Der er derfor grund til at overveje hvilke roller staten og de offentlige myndigheder kan spille for at fremme VSA.

For det første, har staten en **regulerende og intervenserende funktion** i forhold til uønsket virksomhedsadfærd og etablering af minimumsstandarder. Staten kan benytte negativt motiverende policyinstrumenter som forbud og påbud eller positivt motiverende instrumenter som tilladelser, kontrakter og rettighedstildelinger (jf. kapitel 2, afsnit 2.1.2). Ved begge fremgangsmåder etableres en sokkelhøjde af minimumsstandarder og -kriterier, som virksomhederne er legalt forpligtet til at overholde, f.eks. i forhold til arbejdsmiljø, arbejdsvilkår, kvoteordninger eller social klausuler (uanset om denne sokkelhøjde er lovgivningsmæssigt normeret eller normeret gennem kollektive aftaler eller overenskomster).⁷⁵ Det er generelt vurderingen i litteraturen om VSA, at traditionel regulering er uhensigtsmæssig, idet generelle regler rammer for bredt, tilfældigt og langsommeligt, underminerer kreativitet og dynamik og skaber negative modspillere (jf. f.eks. SER 2001;

⁷⁵ Sociale klausuler kan anvendes i forbindelse med offentlige udbud og kommunale tilskud, hvor kontrakten med den offentlige myndighed gøres afhængig af, at den private leverandør overholder et nærmere bestemt socialt ansvar (jf. Arbejdsministeriet m.fl. 2001, s. 23ff.). I den forstand overskrides dikotomien mellem frivillighed og tvang, idet der benyttes 'frivillig tvang'.

Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002). Denne reguleringsforståelse anerkender imidlertid dels ikke, at der eksisterer forskellige reguleringsarenaer (statslig regulering, kollektiv aftaleregulering, markedsregulering m.v.), som hver især har bestemte fordele og ulemper, dels ikke at en troværdig trussel om statslig regulering kan være forudsætningen for frivillig selvregulering (jf. Ayres og Braithwaite 1992; Baldwin og Cawe 1999), eller at forskellige reguleringsformer kan benyttes responsivt i en pyramide (fra frivillig selvregulering over påtvungen selvregulering til kommando-regulering med diskretionær afstraffelse eller ikke-diskretionær afstraffelse, jf. Ayres og Braithwaite 1992, s. 39). Det anerkendes derfor heller ikke, at regulering kan have positive markedskorrigerende og internaliserende funktioner. Forskellige typer af regulering bør ikke fraskrives på forhånd, men vurderes konkret efter effektivitet, træfsikkerhed, omkostninger, acceptgrad, kontrol- og sanktionsmekanismer. Statslig regulering af økonomiske og sociale forhold er en nødvendig betingelse (f.eks. for at beskytte og fremme forbrugersikkerhed og arbejdsmiljø, kontrollere og begrænse virksomhedernes monopol og markedsmagt og fremme konkurrence, beskytte miljøet m.v.), men ikke tilstrækkelig betingelse, hvorfor andre policyinstrumenter og mekanismer må bringes i anvendelse (jf. Kitson og Campbell 1996, s. 146). Effektiv regulering forudsætter et element af frivillig efterlevelse hos erhvervslivet, herunder elementer af samarbejde og accept hos de regulerede (Wilson 1974; Ayres og Braithwaite 1992). Dette kan være problematisk hvad angår negativt motiverende reguleringer, idet disse af erhvervslivet kan opfattes som krænkende, forstyrrende og handlingsbegrænsende.

For det andet, har staten en **rammeskabende funktion**, der handler om at etablere favorable betingelser for udviklingen af VSA. Staten kan stimulere og facilitere VSA gennem overtalellesprogrammer (afhjælpe vidensunderskud), motivationsprogrammer (afhjælpe økonomiske barrierer) og offentlige servicetilbud (afhjælpe kompetence- og ressourceunderskud). For det tredje, har staten en **selvstændig funktion som arbejdsgiver** (socialt ansvarlige offentlige institutioner) **og som markedsaktør** (gennem indgåelse af kontrakter og køb af private serviceydelser og goder). Staten, de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter kan således spille en række komplementære roller og varetage komplementære funktioner, der indebærer at der først og fremmest etableres en fælles sokkelhøjde af minimumsstandarder, hvorpå virksomhederne frivilligt kan påtage sig yderligere sociale ansvar, dernæst stilles synlige krav og forventninger til virksomhederne, skabes frugtbare overordnede rammebetingelser for VSA og endelig udøves lederskab ved at

myndighederne og arbejdsmarkedets parter går forrest som rollemodel. Dermed kan virksomhedernes adfærd bindes til politiske målsætninger (jf. også kapitel 4).

3.3.3. Kritikken af virksomhedernes sociale ansvar

VSA er blevet kritiseret dels fra et marxistisk inspireret perspektiv, dels fra et (neo)liberalt perspektiv. Den marxistisk inspirerede kritik går på, at socialt ansvar blot er et 'skalkeskjul', en legitimerende og systembevarende ideologi for et uretfærdigt kapitalistisk system (jf. Jones 1996). VSA opfattes her blot som 'vinduespynt', der søger at legitimere kapitalisme med et 'menneskeligt ansigt'. Dele af denne kritik fremføres også fra et traditionelt fagforeningssynspunkt (jf. ETUC 2001; Schömann 2004).

De (neo)liberale kritikere, der har opnået langt større opmærksomhed end de få marxistisk inspirerede kritikere, vender sig mod det 'frontalangreb' på den traditionelle neoklassiske forestilling om virksomhedernes rolle og funktion, som de mener forestillingerne om VSA udgør. Standardkommentaren er, at '*the only business of business is business*' (Levitt 1958). Velfærds- og samfundsspørgsmål er ikke virksomhedernes ansvar, men 'et dødsensfarligt foretagende', som ville medføre 'kapitalismens endeligt' (Levitt 1958). Socialt ansvar bliver af de neoklassiske økonomer anset for 'fundamentalt subversivt' for den frie markedsøkonomi, idet virksomhedslederens eneste opgave er, at tjene så mange penge som muligt til virksomhedens aktionærer (Friedman 1962, s. 133). Socialt ansvarlige forretningsmænd prædiker derfor for ren og uforfalsket socialisme, lyder kritikken (Friedman 1970).

Milton Friedman fremfører to argumenter for den neoklassiske position: (1) Aktionærerne ejer virksomheden, ergo tilhører virksomhedens profitter aktionærerne. Ledelsen er aktionærernes agenter og må derfor maksimere deres interesser som, per definition, er at øge aktieværdien. (2) Aktionærerne har ret til virksomhedens profitter, som følge af en kontrakt med virksomhedens interessenter (stakeholders). Der er en funktionel arbejdsdeling mellem virksomhedens interessenter, som understøtter den kapitalistiske markedsdynamik (og endog den politiske frihed): Ledelse og ansatte producerer varer og tjenesteydelser og modtager løn herfor; lokalsamfundet betales gennem skatter; leverandører forhandler prisen for deres ydelser direkte med virksomheden. Det resterende overskud er profitten, som tilhører

virksomhedens aktionærer og er en modydelse for den økonomiske risiko de påtager sig ved at investere i virksomheden (jf. Friedman 1962, 1970). Argumentet er således, at hvis markedet bebyrdes med andre målsætninger end forfølgelsen af økonomisk effektivitet, f.eks. lighed, indkomstfordeling, retfærdighed, tillid og ærlighed, indebærer det en forvrængning og ødelæggende forstyrrelse af den økonomiske effektivitet (Kitson og Campbell 1996, s. 133).

Problemerne er imidlertid, som anført ovenfor i kritikken af den neoklassiske teori (jf. afsnit 3.2), for det første at rationalitets-, aktør- og markedsforståelsen er for snæver og idealistisk. Virksomhederne er at betragte som sociale, politiske og økonomiske aktører med en målfunktion der rækker udover kortsigtet indtjening. For det andet, indebærer forudsætningen om individuel nyttemaksimering og metodologisk individualisme, at kollektive handlinger og interesser forbliver uforklarlige anomalier, hvorfor vi ikke kan forstå virksomhedernes social- og arbejdsmarkedspolitiske engagement. For det tredje, er arbejdsmarkedet ikke identisk med varemarkeder, men en socialt konstrueret og politisk medieret konfliktstruktur, som frembringer 'markedsfejl' og påkalder sig behov for statslig regulering. Endelig, indebærer den neoklassiske forståelse, at økonomien afpolitiseres og at mellem menneskelige værdier overflødiggøres, hvilket underkender at etiske og moralske værdier (f.eks. tillid og troværdighed) måske netop er forudsætninger for markedets funktion. Tilhængerne af VSA fastholder derfor, at virksomhederne har mere væsentlige formål end at maksimere profitter, ikke mindst at efterleve moralske standarder og samfundets forventninger:

"It is necessary for a business's survival, therefore, not just that it make a profit, but that it comply with the state's legal regulations and also with society's moral values (or, at least, must not violate them too grossly or frequently). These are necessary because failure at any one of them will prevent the business from continuing to trade" (Kitson og Campbell 1996, s. 6).

Virksomhedernes økonomiske, legale og sociale ansvar kan, med andre ord, betegnes som et 'license to operate' på moderne markeder, som det er i virksomhedens egeninteresse, at søge at respondere adækvat på. Desuden bliver det muligt at handle strategisk og i overensstemmelse med samfundets og statens interesser, hvis virksomhedens beslutningshorisont udstrækkes fra et kortsigtet til et langsigtet perspektiv. Såfremt fremtidige profitter kunne anticiperes, bliver det vilkårligt om en udgift betragtes som en

omkostning eller investering (Ackerman og Bauer 1976, s. 8-9).⁷⁶ Hvad der er i 'samfundets' langsigtede interesser bliver dermed i virksomhedens interesse, og omvendt. Endelig kan der ikke ses bort fra det faktum, at en række virksomheder trods neoklassikernes anbefalinger har valgt at påtage sig et socialt ansvar, der rækker udover virksomhedens økonomiske og legale forpligtelser. Det er derfor vigtigt, at opnå en større forståelse af hvorfor, hvordan og med hvilke effekter det sociale ansvar udøves. Før vi runder dette kapitel af, skal vi kort vende os mod stakeholderteorien, der i stigende grad bruges som en argumentationsfigur bag forestillingerne om VSA.

⁷⁶ I udgangspunktet er kort- og langsigtet profitmaksimering inkompatibelt på et marked med perfekt konkurrence. Hvis en virksomhed til eksempel øger salgsprisen på et produkt, øges virksomhedens kortsigtede profit. Men idet prisen øges, vil nye virksomheder entrere markedet, og dermed medføre et fremtidigt fald i efterspørgslen på de pågældende produkt og dermed faldende langsigtet profit. Traditionel neoklassisk teori løser problemet ved at eliminere det, idet det forudsættes at aktiviteter i én periode ikke påvirker de økonomiske resultater i efterfølgende perioder. Langsigtet profit bliver dermed identisk med summen af de mange kortvarige profitter. Keynes alternativ hertil var at introducere forestillingen om kortvarige og langvarige forventninger (Zamagni 1987, s. 297ff.).

3.4. Stakeholdertilgangen

Som nævnt er stakeholdertankegangen, også i en dansk sammenhæng, blevet fremført som en væsentlig argumentationsfigur bag ideen om VSA, som f.eks. når Karen Jespersen påpeger, at virksomhederne *'ikke er isolerede øer'* og at virksomhedslederne ikke blot skal varetage aktionærernes interesser, men også interesserne *'for øvrige medlemmer af samfundet, der har en interesse i virksomheden'* (jf. Jespersen 1999, s. 56). Nogle opfatter ligefrem det sociale ansvar som identisk med en stakeholdertankegang (Johnson 1971, s. 50). Stakeholderteori er en udløber af debatten om VSA, og har navnlig med Richard E. Freeman's bog fra 1984: *"Strategic management: A stakeholder approach"* vundet indpas i managementlitteraturen. Teorien er formuleret i opposition til den neoklassiske forståelse af virksomheden, hvor der udøves ledelse i forhold til virksomhedens aktionærer (Donaldson og Preston 1995, s. 81). Baggrunden for lanceringen af stakeholderteorien skal findes i de **forandrede krav og forventninger, der internt og eksternt stilles til moderne virksomheder** (Freeman 1984). Det handler ikke mindst om en øget sensitivitet overfor etiske emner blandt individer og organisationer, mediernes eksponering af til eksempel skadevirkninger på miljøet og uanstændig behandling af arbejdstagere, øget forbrugerbevidsthed og kritik af virksomhedsadfærd, øget global konkurrence, tiltagende offentlig styring og regulering samt en tendens til at investorer træffer beslutninger ud fra virksomhedernes sociale adfærd (jf. Harrison og Freeman 1999). Tilsammen skaber disse nye krav og forventninger nye dilemmaer for effektiv virksomhedsledelse, hvor stakeholdertilgangen tilbydes som en løsning.

Stakeholderteori er blandt andet udtryk for, at inddragelsen af sociale problemstillinger efterhånden er blevet legitimt indenfor managementlitteratur. Virksomhedernes retmæssige rolle og funktion i samfundet (Harrison og Freeman 1999, s. 479) er dermed blevet genstand for debat. Ligesom VSA medfører stakeholdertilgangen også en **redefinering af virksomhedens formål** i retning af, at tjene som en mekanisme for koordinering af forventningerne hos en bred række interessenter. Virksomhederne skal ikke blot respondere adækvat på konventionelle finansielle målsætninger, som at øge aktionærernes kapital, men også respondere på krav og forventninger hos virksomhedens stakeholdere. En stakeholder (eller interessent) defineres som *'enhver gruppe eller ethvert individ som kan påvirke eller påvirkes af en virksomheds målsætninger'* (Freeman 1984, s. 46), f.eks. aktionærer, ansatte, leverandører, kunder, lokalsamfundet, konkurrenter, medier og offentlige myndigheder. Et

kritisk punkt tilgangen indtil videre ikke har evnet at besvare tilfredsstillende er imidlertid hvordan konflikter mellem virksomhedens forskellige stakeholders kan løses.⁷⁷ Stakeholderteori er deskriptiv, idet den præsenterer en model, om hvad virksomheden er, forstået som en konstellation af både konvergerende og konkurrerende interesser. Den er samtidig instrumentel i den forstand, at der hævdes, at være en positiv relation mellem virksomheder som praktiserer stakeholderledelse og deres økonomiske performance.⁷⁸ Teorien er endvidere normativ, idet den argumenterer for, at stakeholdere er personer eller grupper med legitime interesser i virksomhedernes aktiviteter. Det hævdes af fortalene, at stakeholderinteresser har indre værdi, dvs. de er formål i sig selv og ikke midler til at fremme andres interesser, f.eks. aktionærernes.⁷⁹ Endelig er teorien præskriptiv, idet den anbefaler holdninger, strukturer og praksiser som tilsammen konstituerer stakeholderledelse.

Der er imidlertid ikke enighed i litteraturen omkring stakeholderteoriens definition, indhold og implikationer, hvilket blandt andet skyldes en disciplinær spaltning mellem mere praksisnære management- og ledelsesforskere på den ene side og mere normativt-filosofisk orienterede forskere optaget af virksomhederne og samfundet (business and society) og forretningsetik (business ethics) på den anden side.⁸⁰ Der eksisterer ikke i øjeblikket en bredt accepteret integrerende tilgang (trods forsøg herpå, jf. Jones og Wicks 1999). Stakeholderteoriens forklaringskraft er derfor også fortsat uklar. Modellen er endvidere ikke særligt sofistikeret, idet forskellene mellem virksomhedens mange stakeholders, som nævnt, ofte ignoreres (Harrison og Freeman 1999).

77 Herunder hvordan interessenter kan spille flere roller samtidig. Ansatte kan til eksempel også være forbrugere, aktionærer og medlemmer af frivillige organisationer.

78 Den simple hypotese om, at virksomheder hvis ledelse benytter stakeholder principper og praksisser også vil præstere bedre finansielt, har imidlertid, så vidt vides, ikke været testet direkte. Den omfattende CSP (Corporate Social Performance) litteratur kan ikke umiddelbart overføres til en stakeholder kontekst, idet CSP studierne ofte ikke inddrager pålidelige indikatorer for stakeholder management. Der er således fortsat ikke overbevisende empiriske argumenter for, at stakeholder management er den optimale strategi til at maksimere virksomhedernes økonomiske resultater (Donaldson og Preston 1995, s. 78) hvilket i stigende grad har ført til forsøg på at retfærdiggøre stakeholderteorien gennem mere normative og filosofiske argumentationsformer (Jones og Wicks 1999).

79 De normative begrundelser for stakeholderteori funderes i etisk filosofi (f.eks. Utilitarisme eller Kantianisme) eller mere afgrænset teori om 'social kontrakter' og moderne ejendomsretsteori (Donaldson og Preston 1995, s. 82ff.).

80 Et af de springende punkter er hvorvidt begrundelserne for stakeholderledelse skal hentes i instrumentel etik og/eller normativ etik (Donaldson og Preston 1995; Jones og Wicks 1999). De instrumentelle etikere argumenterer, kort fortalt, for at oplyst egeninteresse fører til etisk adfærd. Det er med andre ord god forretning at handle socialt ansvarligt. En sådan instrumentel etik kan imidlertid ikke gøres moralsk bindende for ledelsen, hævder den mere normativt, filosofisk orienterede gren af stakeholderteorien, som mener, at indre moral bør være den afgørende begrundelse for stakeholdertilgangen).

I relation til forståelsen af VSA kan stakeholdertankegangen siges at være relevant som en ny forståelse af virksomheders faktiske adfærd (dvs. teoriens deskriptive element) såfremt bestemte typer af virksomheder rent faktisk følger denne orienteringsramme for adfærd, hvilket imidlertid oftere er blevet antaget mere end forskningsmæssigt undersøgt og dokumenteret. De normative og etiske argumenter for stakeholdertilgangen synes knap så relevante i denne sammenhæng. Interessen må samles om, hvordan virksomhederne behandler deres interessenter, fremfor hvordan de burde behandle dem.⁸¹ Ved at agere efter en stakeholderstrategi bliver virksomhederne åbne systemer, der responderer på forventninger og krav i omgivelserne, og søger at påvirke disse, herunder også de politiske omgivelser. Virksomheder der praktiserer stakeholderledelse vil kunne opfattes som politiske aktører. Såfremt virksomhederne opfatter de politiske beslutningstagere som væsentlige stakeholders, øger dette betydeligt mulighederne for, at omsætte det politiske program om VSA til praksis. Der opstår derved en instrumentel kobling mellem offentlig politik og virksomhedspolitik. Det er imidlertid et åbent empirisk spørgsmål, i hvilken udstrækning virksomheder handler udfra, at alle stakeholders har indre værdi for virksomheden, samt hvor udbredt strategien er i praktisk virksomhedsledelse. Stakeholderteori markedsføres som en universel teori med gyldighed for alle typer virksomheder, hvilket næppe er tilfældet. Der er således behov for, at kontekstualisere teorien udfra spørgsmålet om under hvilke omstændigheder og for hvilke virksomheder og på hvilke markeder, stakeholderteoriens udsagn er mest relevante og dækkende. I kapitel 7 foretages en partiel analyse af stakeholderteorien gennem undersøgelse af virksomhedernes eksterne samarbejdsrelationer (jf. afsnit 7.2.3).

⁸¹ I den forstand anerkendes også at det er muligt og hensigtsmæssigt, at opdele stakeholderteori i normative, instrumentelle og deskriptive elementer, hvilket er et af debattemnerne i litteraturen (jf. Jones og Wicks 1999, s. 210). Dermed tager vi imidlertid ikke stilling hvorvidt moralske handlinger kan og skal begrundes udfra en instrumentel eller etisk logik.

3.5. Opsamling

At virksomhederne spiller social- og arbejdsmarkedspolitiske roller, for den sags skyld påtager sig andre sociale ansvar, er hverken ønskeligt eller forklarligt ved hjælp af den neoklassiske virksomhedsforståelse, der er dominerende i megen virksomhedsledelse, økonomisk politik og økonomisk teori. Der er imidlertid blevet argumenteret for i dette kapitel, at virksomhederne ikke blot er økonomiske men også sociale og politiske aktører. På den ene side varetager virksomhederne i kapitalistiske markedsøkonomier en række delegerede funktioner, der har stor betydning for den enkeltes arbejds- og levevilkår, for lokalsamfundet, og for samfundets økonomiske og politiske sammenhængskraft. På den anden side tildeles virksomhederne, og måske navnlig erhvervslivets interesseorganisationer i en dansk sammenhæng, privilegerede positioner i de politiske beslutningsprocesser. Karakteren og omfanget af disse privilegier kan imidlertid ikke afledes direkte af strukturelle og økonomiske karakteristika ved kapitalistiske markedsøkonomier, men varierer i tid, sted og rum. Vi må derfor benytte en kontekstuel tilgang til forståelsen af relationerne mellem erhvervslivet og staten. I Danmark har virksomhederne tilegnet sig en stærk adfærdsautonomi som følge af en liberal erhvervspolitik og en tradition for frivillig aftaleregulering. Den danske erhvervsstruktur med mange små- og mellemstore virksomheder indebærer formentlig at enkeltvirksomheder næppe spiller en afgørende selvstændig politisk rolle, bortset fra få meget store virksomheder, men i stedet ofte vælger at forhandle gennem deres interesseorganisationer (jf. også Christiansen og Nørgaard 2003a). Fra et teoretisk perspektiv blev den neoklassiske virksomhedsforståelse kritiseret for (1) at have en urealistisk og endimensional rationalitetsforståelse og målfunktion, (2) for ikke at tillade os at forstå kollektive interesser og kollektive goder, (3) for at misforstå arbejdsmarkedets særlige karakter og (4) for at udgrænse etik, moral og velfærdsstatens positive funktioner. Det bliver derfor nødvendigt at forlade neoklassisk økonomisk teori hvis vi vil forstå VSA og virksomhedernes adoption af offentlig politik.

Herefter blev der opstillet et positivt bud på forståelsen af VSA. Udgangspunktet er, at den omfattende internationale litteratur om VSA, herunder også stakeholderteori, kan anvendes til at definere VSA, men dels at ansvarets konkrete fokus, indhold og karakter varierer ifølge velfærdsstatslige og arbejdsmarkedsmæssige traditioner, dels at statens og offentlige myndigheders rolle ofte underspilles eller helt negligeres i den internationale litteratur. Der kan med fordel skelnes mellem fire tilgange til VSA, som er udledt af hvorvidt (1) initiativet

kommer fra erhvervslivet eller fra staten/offentlige myndigheder og (2) hvilket fokus initiativerne har (et bredt fokus på virksomhedernes samfundsmæssige engagement eller et snævert fokus på virksomhedernes arbejdskraftansvar). I en dansk sammenhæng spiller staten, de offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter en synlig og aktiv rolle (derfor VSA som offentlig politik) og initiativerne er primært rettet snævert ind mod virksomhedernes arbejdskraftanvendelse (forebyggelse, fastholdelse og integration). Typologien forholder sig ikke eksplicit til en indholdsmæssig definition af VSA og heller ikke til hvilke styringsinstrumenter staten kan benytte for at fremme VSA. Det er imidlertid klart en underliggende præmis for de fleste tilgange til VSA, og den internationale litteratur herom, at VSA begynder, hvor loven slutter, altså at VSA er frivilligt socialt ansvar udover lovgivningsmæssige forpligtelser og kollektive aftaler. Dermed reserveres statens rolle enten til en rammeskabende funktion, at stimulere, facilitere og sprede det sociale ansvar, eller til en mere passiv rolle, som enhver anden stakeholder.

Hvor den virksomhedsdrevne tilgang til VSA potentielt kan udvikle sig til en dereguleringsstrategi, hvor staten afholdes fra at regulere virksomhedsadfærd, kan den statsdrevne tilgang potentielt udvikle sig til en ny reguleringsstrategi, hvor staten ved hjælp af 'bløde' styringsinstrumenter og reguleringsformer, søger at regulere virksomhedsadfærd på en mere subtil og positivt motiverende måde. Spørgsmålet er nu, hvordan offentlig politik kan forbindes med virksomhedsadfærd, konkret hvordan de policyanalytiske antagelser fra kapitel 2 og de virksomhedsanalytiske antagelser i dette kapitel kan sammenkobles til en analytisk forståelse til brug for studiet af VSA som offentlig politik og virksomhedspolitik.

Kapitel 4. Policyinstrumenter og virksomhedsinteresser

Debatten om VSA beskrives ofte som en enten-eller diskussion. Enten søger staten at overbevise eller tvinge et tøvende erhvervsliv til at påtage sig et socialt ansvar, eller også søger et magtfuldt, innovativt og ansvarsfuldt erhvervsliv at handle uden statens medvirken (jf. Vilsted 2003). Der er med andre ord kun to muligheder: Enten statslig kommando eller frivillig selvregulering. Disse muligheder er imidlertid blot enderne på et kontinuum. Som sagt spiller staten og offentlige myndigheder en række komplementære roller og benytter policyinstrumenter, der rækker ud over den simple distinktion mellem tvang og frivillighed (jf. også Schelling 1974). Diskussionen om tvang kontra frivillighed er baseret på en forældet forestilling om en entydig funktionel adskillelse mellem staten og markedet, som ikke kan opretholdes i nutidens komplekse og gennemregulerede samfund (jf. Hernes 1978; Wood 1986). Dette kapitel indledes derfor med en diskussion af den faktiske udvikling i statsmarkedsrelationerne i moderne vestlige samfund fra markedsøkonomi over blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi (afsnit 4.1.). En følge heraf er, meget firkantet sagt, at virksomhederne i stigende grad politiseres, samtidig med at den offentlige sektor markedsføres. Der sker en sammenblanding og sammenfiltning af funktioner og roller, der gør det uklart, hvem der styrer hvem og hvordan. Gennem diskussion af begrebet policyadoption når vi frem til en række muligheder for instrumentel sammenkobling af programtyper og virksomhedsinteresser, der rækker udover distinktionen mellem frivillighed eller tvang (afsnit 4.2).

4.1. Fra markedsøkonomi over blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi?

I en undersøgelse af de principielle og funktionelle grænser for staten, kunne Erik Oddvar Eriksen (1993, s. 15) indledningsvist bemærke, at det nærmest er blevet en konvention blandt samfundsforskere, at sige, at der ikke længere eksisterer noget principielt skel mellem det offentlige og det private.⁸² Staten er blevet så fragmenteret og differentieret, at den er vanskelig at skelne fra andre sociale institutioner.⁸³ Staten griber ind med forskellige typer af reguleringer på snart sagt alle områder af samfundslivet og der synes ikke at være nogen ende på de opgaver, som staten påtager sig (jf. også Rothstein 1994). Forestillingen om statens udvidede kompetenceområde og sammenblandingen mellem stat og marked, antager, at tidligere skillelinjer og distinktioner mellem staten og markedet er brudt.

I den liberale forestilling om retsstaten og den **fri markedsøkonomi** er det private lig det som kan gøres til genstand for markedstransaktioner og kapitalistisk bytte og står i modsætning til staten og det offentlige. Individerne må ved hjælp af civile og politiske garantier beskyttes mod statens indtrængen på det private område. Statens rolle er defineret til at sikre de formelle rammer for konkurrencen på markedet, fastsætte de almene mål for samfundsudviklingen, opretholde ro og orden og sikre nationalstatens grænser og interesser mod omverdenen. Det vil sige, at staten defineres som en minimal natvægterstat (Oddvar Eriksen 1993; Pedersen m.fl. 1992). Legitimationsgrundlaget for den minimale stat eroderer imidlertid i takt med at grundlaget for den 'frie og uregulerede' markedsøkonomi, nemlig lighed og frihed, viser sig falskt og staten gradvist overtager og regulerer en række tidligere 'private' opgaver og ansvarsområder. Det uregulerede marked skaber, som nævnt, systematisk ulighed, kriser, uretfærdighed og ufrihed for lønmodtagerne og dermed krav om politisk regulering. Klassiske frihedsrettigheder er, særligt efter anden verdenskrig, blevet udvidet med økonomiske og sociale rettigheder, der indebærer en betydelig udvidelse i statens ansvarsområde.

Moderne samfund er kendetegnet ved dels en tendens til 'samfundsmæssiggørelse' (dvs. en tendens til at tidligere private eller utematiserede sagsforhold gøres til offentlige og politiske anliggender), dels en tendens til styringsudvidelse (dvs. en tendens til at den statslige og

⁸² Oddvar Eriksen's udgangspunkt er imidlertid, at der fortsat eksisterer grænser for statens evne til at regulere samfundet og økonomien, som dels kan lokaliseres ved grænserne for policyinstrumenters styringssucces, dels kan lokaliseres som legitimationsproblemer for staten og frihedsproblemer for individet (Oddvar Eriksen 1993, s. 216).

administrative magt øges i samfundet). Den offentlige sektor griber ind som regulerende og kontrollerende instans på stadig flere livsområder. Dels i forhold til markedsaktørernes handlinger, dels i forhold til overførsel af opgaver til det offentlige. Eksternaliseringen af det sociale ansvar fra virksomhederne til det offentlige er blandt andet udtryk herfor. Der udvikles et stadig mere omsiggribende styringsapparat og tilhørende sammenfiltning af stat og samfund med udvikling af korporative styringsformer. Magtudøvelsen foregår i et komplekst samspil mellem offentlige og private institutioner, interesseorganisationer, politiske partier, professioner og bureaukratier. I forhold til den liberale statsforståelse sker der i moderne velfærdsstater en grundlæggende omstrukturering af forholdet mellem politik og administration, mellem stat og økonomi og mellem offentlig og privat (Oddvar Eriksen 1993, s. 108). En udviklingstendens som deregulerings- og privatiseringsbølgen, der satte ind i USA og England i begyndelsen af 1980'erne og gradvist spredte sig til stort set alle industrialiserede lande, med varierende held har forsøgt at sætte en stopper for.

Begrebet **blandingsøkonomi** vandt udbredelse i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, som en betegnelse for denne sammenblanding af økonomi og politik i moderne vestlige industrisamfund (jf. Hernes 1978). I mere populære forestillinger vandt begrebet fodfæste, som en karakteristik af navnlig de skandinaviske velfærdsstater, der betegnede en 'gylden middelvej' mellem liberale markedsøkonomier på den ene side og statslige kommandoøkonomier på den anden side. I den akademiske litteratur markerede begrebet en ny forståelse af de empirisk observerbare kendetegn ved moderne samfundsøkonomier, der ikke kunne indfanges af idealtypiske forestillinger om markeds- eller planøkonomi: "*all of our Western societies are, to a greater or lesser degree, mixed economies*" (Hull og Hjern 1983, s. 295). Indeholdt i forståelsen lå dog fortsat en antagelse om en klar grænse mellem markedet og staten. Enten foregik allokativer beslutninger hovedsageligt via autonome markedsaktører eller også foregik beslutninger via autonome statslige beslutningssystemer. Keynesiansk makroøkonomi og økonomisk velfærdsteori tilsagde, at på de områder hvor 'markedsfejl' ikke forekom, ville markedsallokering af ressourcer fortsat være den optimale løsning. I situationer hvor 'markedsfejl' opstod, ville statslig intervention være den rette løsning. Der opereres således fortsat med en præcis grænsedragning mellem private markedsbeslutninger og offentlige politiske beslutninger (jf. Nielsen og Pedersen 1990).

83 At der i moderne samfund forekommer en stigende sammenblanding mellem politik (stat) og økonomi (marked) er imidlertid ikke ensbetydende med, at disse sfæres logikker bliver identiske.

I en nordisk sammenhæng erstattede **forhandlingsøkonomien** begrebet om 'blandingsøkonomi', som en mere realistisk beskrivelse af forholdet mellem markedet og staten i moderne kapitalistiske samfund og som en erkendelse af, at der næppe kunne identificeres klare grænser mellem markedet og staten. Forhandlingsøkonomien blevet defineret bredt som:

"et samfund, hvor en væsentlig del af resourceallokeringen besluttet gennem institutionaliserede forhandlinger mellem en række selvstændige beslutningscentre i stat, organisationer og virksomheder, og som via institutionelle rammer og diskursive processer udvikler fælles problemopfattelser og integreres i forhandlingsspil, der muliggør kompromisser" (Nielsen og Pedersen 1989, s. 20).

Ved hjælp af empiriske generaliseringer fra Skandinavien og navnlig Danmark søger forhandlingsøkonomerne at indfange og beskrive de væsentligste træk ved organiseringen af relationen mellem stat og økonomi i moderne kapitalistiske samfund (Torfing 1995, s. 99). I modsætning til den blandingsøkonomiske forestilling hævder forhandlingsøkonomien, at grænsen mellem staten og markedet i stigende grad udviskes, idet allokativer beslutninger træffes i institutionaliserede forhandlinger mellem private, halvoffentlige og offentlige aktører (Nielsen og Pedersen 1989, s. 129). Som en konsekvens heraf ændrer beslutningerne også karakter fra bindende legale regler og sanktioner til diskursive, moralske og politisk bindende beslutninger, f.eks. fra hård til blød regulering. Præferencer er ikke givet på forhånd, men kan gøre til genstand for forhandlinger og gensidige påvirkningsforsøg.

Forhandlingsøkonomien er ifølge ophavsmanden til begrebet, Gudmund Hernes (1978), udtryk for, at vilkårene for det 'perfekte' marked, det 'perfekte' bureaukrati og det 'perfekte' demokrati ikke kan opfyldes. Styringen 'perverteres' på forskellige måder og adskiller sig fra

idealtypiske forestillinger.⁸⁴ De væsentligste, men mindst udforskede, samfundsproblemer opstår netop i skæringsfladen mellem markedet, demokratiet og bureaukratiet. Der opstår i disse skæringsflader en forhandlet økonomi og en blandingsadministration, hvor det er vanskeligt at adskille private fra offentlige aktører. På den ene side deltager organisationer og private virksomheder i udformningen og forberedelsen af offentlig politik og får delegeret kompetence til at varetage offentlige opgaver og forvalte offentlige goder. På den anden side søger staten og bureaukratiet i stigende grad at regulere og modificere markedsmekanismerne. Blandingsadministrationen ses som et funktionelt alternativ til nationalisering, idet styring af virksomhedernes dispositioner i betydelig grad sker ved hjælp af offentlige reguleringer og tilskyndelser, hvorved kapitalejernes suverænitet indskrænkes. Blandingsadministrationen er samtidig funktionelt alternativ til udvidelse af statsapparatet og dets personel, idet interesseorganisationerne bidrager med viden, kompetence, personale og implementeringshjælp (jf. Hernes 1978).

Forestillingen om den historiske udvikling fra markedsökonomi over blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi indebærer også **forandringer af virksomhedernes omgivelser og karakter** (jf. Pedersen m.fl. 1992). I markedsökonomien tildeles individet og virksomheden individuelle pligter og rettigheder, som indebærer, at virksomheden opfattes som 'uskyldig' overfor sine samfundseffekter. Virksomhedernes samfundsansvar er ikke et moralsk ansvar, men et formelt, retligt forpligtende ansvar, som fastsættes eksternt og indløses gennem overholdelse af lovgivningen og skattebetaling. Som en formel organisation med tildelt adfærdsautonomi kan virksomhederne lukke sig om sig selv og skyde det fælles ansvar fra sig, som overtages af staten. Med blandingsøkonomien gøres markedet til objekt for statslig regulering og staten ansvarliggøres overfor tidligere private problemer og virksomhedsøkonomiske eksternaliteter. Virksomheden består her af kollektive rettigheder og

84 Gumund Hernes, der var formand for den norske magtudredning, beskriver det således, at der forekommer interne perverteringer af de ideelle styringssystemer: Det 'perfekte' marked monopoliseres, der opstår markedsimperfektioner og markedssvigt, der forekommer mangelfuld ressourceudnyttelse (ufrivillig arbejdsløshed) og producenterne tilegner sig suverænitet over konsumenterne; det 'ideelle' demokrati modvirkes af tendenser til udvikling af etpartistater, organisationsmonopoler, 'freerider' problemer, lav folkelig deltagelse og ringe repræsentativ effektivitet samt politisk ulighed; det 'perfekte' bureaukrati undermineres for sin del af tendenser til bureaukratisk autonomi og frisætning, ukoordineret centralisering, som medfører lokal interessemaksimering og konflikter mellem særinteresser, bureaukratisk ineffektivitet og partiskhed. Når sådanne afvigelser fra den ideelle funktionsmåde optræder har løsningsmodellen ofte været af opgave den funktionelle uafhængig mellem styringssystemerne og søge at forbedre den enes funktionsmåde ved hjælp af de andre. Dermed opstår imidlertid blot nye problemer, idet principperne fra eet styringssystem kan pervertere de andre. Der opstår således også eksterne perverteringer i skæringsfladerne mellem styringssystemerne, eksempelvis, som fremhævet af den marxistiske tradition, at grundlæggende ulighed og ubytning på arbejdsmarkedet forhindrer et reelt demokrati eller, som fremhævet af neoklassisk økonomi teori, at

pligter, og staten søger at manipulere virksomhedernes incitamentsstrukturer og retlige vilkår, uden at forudsætte at virksomheden anerkender eller forstår de samfundsmæssige begrundelser for disse reguleringer. I forhandlingsøkonomien ophæves modsætningerne mellem offentlig og privat, mellem stat og marked, og der udvikles 'helhedsforestillinger', fælles forestillinger om fælles interesser, gensidig afhængighed og skæbnefællesskaber. Staten har mistet sit magt- og styringsmonopol, og søger i fællesskab med virksomhederne og andre aktører, at skabe fælles forståelser og interesser, hvorved virksomhederne beslutninger får karakter af **privat politik**. Staten søger at tilbagelægge noget af ansvaret for markedets sociale sideeffekter. Virksomhedernes samfundsansvar antager procedural-etisk karakter, hvorved virksomheden kontinuerligt må afveje hensyn til driften, lokalsamfundet og samfundsøkonomien (jf. Pedersen m.fl. 1992, især kap. 3).

Kritikken af den forhandlingsøkonomiske tilgang har navnlig gået på spørgsmålet om tilgangens gyldighedsområde, altså hvorvidt forhandlingsøkonomien kan betegnes som en ny samfundsmodel, der har erstattet den kapitalistiske markedsøkonomi. Det er blevet fremhævet, at begrebet er mest velegnet til at karakterisere bestemte brancher og industrier samt bestemte udviklingstræk i økonomien (Berrefjord og Hernes 1989; Christiansen 1993, 1994). Desuden har der været en tendens til at fokusere på strukturelle træk i det nationale samspil mellem interesseorganisationerne, offentlige myndigheder og centrale beslutningstagere, hvilket har betydet at virksomhedernes rolle og placering i forhandlingsøkonomien i nogen grad er blevet negligeret eller undervurderet (Berrefjord 1989). Det er desuden i senere versioner af den forhandlingsøkonomiske litteratur (f.eks. Pedersen m.fl. 1992) uklart, om der henvises til idealtypiske, diskursive eller materielle forandringer af virksomheden og samfundet, herunder i hvilken udstrækning generaliseringerne er udtryk for danske (erhvervspolitiske) udviklingstræk eller kan tages som udtryk for udviklingstendenser i samtlige vestlige industrisamfund og på tværs af politikområder. Magt, interesser, aktører og konflikt synes ydermere tendentielt at forsvinde ud af analysen til fordel for fælles interesser, netværk, diskurser og harmoni.

Igennem 1990'erne synes forestillingen om forhandlingsøkonomi, at have 'lidt en stille død', idet forskningen har vendt sig mod begreber som netværk, governance, offentlig-private partnerskaber, og ofte uden eksplicitte referencer til den forhandlingsøkonomiske litteratur.

bureaukratiet ødelægger markedet gennem selektive indgreb og offentlige tiltag som forhindrer konkurrencen i at fungere optimalt (Hernes 1978, s. 28ff.).

Aktuelle tendenser i styringen af den offentlige og private sektor kan imidlertid tages som støtte til tesen om forhandlingsøkonomien. Tendenser som virksomhedernes sociale ansvar, stakeholder værdier, offentlig-private partnerskaber, nye sociale og miljømæssige regnskabssystemer m.v. er udtryk for, at virksomhederne søges ansvarliggjort overfor funktioner, der tidligere blev tillagt den offentlige sektor. Tendenser i den offentlige sektor som udlicitering, mål- og rammestyring, privatisering, 'kundeorientering' og new public management er omvendt udtryk for, at en markedslogik eller virksomhedsetos søges transplanteret på den offentlige sektors styring og organisering. Det kan forsimplet hævdes, at den offentlige sektor i stigende grad søges markedsgjort samtidig med at den private sektor i stigende grad agerer som politiske aktører (jf. Bjerrefjord 1989; Brunsson 1991, 2002; Vilsted 2003; Christiansen og Nørgaard 2003a).

4.2. Sammenkobling af styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser

Når der bliver vanskeligere at adskille private fra offentlige aktører, kan det også indebære at det bliver lettere for det offentlige at få private virksomheder til at adoptere offentlig politik. Spørgsmålet er, hvad der får private virksomheder til at tilegne sig offentlige politiske programmer. Vi må starte med at videreudvikle begrebet policyadoption (afsnit 4.2.1) for dernæst at foretage en instrumentel sammenkobling af policyinstrumenter og virksomhedsinteresser (afsnit 4.2.2).

4.2.1. Policyadoption og kobling

Adoptionsbegrebet er nok mest velkendt fra **organisationsteorien** og benyttes til eksempel i kontingens-teorier til at beskrive det operationelle 'match' eller 'fit' mellem organisationsstruktur og omgivelser. Jo højere grad af overensstemmelse, desto højere effektivitet, som ofte måles i profittermer. Der opereres med en forestilling om 'optimalt fit' mellem struktur og omgivelser og søges empirisk efter grader af afvigelse herfra (jf. Mintzberg 1979). Den rationalistiske og delvist deterministiske forestilling, som ligger til grund for dele af kontingens-teorien, underbelyser imidlertid organisationers politiske og sociale side (jf. Cyert og March 1963) og underbetoner muligheden for organisatorisk og individuel handlen, f.eks. evnen til at ændre omgivelsernes karakter og krav (jf. Pikkala 2000). I den nyinstitutionelt inspirerede organisationsteori findes en mere velegnet forståelse af adoption. Adoption beskriver processen, hvorved en 'institutionaliseret organisationsopskrift' rejser fra omverdenen og ind i formelle organisationer (Røvik 1998). Adoption har i langt de fleste tilfælde karakter af at være frivillig. Et kriterium for hvornår adoption indtræffer, er det simple, at der er truffet en formel beslutning om at adoptere. Hvad angår VSA kunne et tilsvarende kriterium være, **hvorvidt virksomhedens ledelse og medarbejdere hævder at påtage sig bestemte typer af socialt ansvar**. Det vil sige et kvantitativt kriterium baseret på subjektive vurderinger af virksomhedens adfærd. Der er naturligvis problemer indeholdt heri. Der tages ikke hensyn til, at adopteringsprocesser folder sig ud over tid, og at der ofte undervejs i processen forekommer ændringer af såvel det adopterede begreb som organisationen. Det er således vanskeligt med denne metode at beskrive interne, kvalitative processer i den enkelte organisation, hvilket imidlertid heller ikke er formålet med nærværende undersøgelse, der søger at beskrive karakteren og omfanget af

socialt ansvar ved danske private virksomheder. Et andet problem er, at der sjældent er overensstemmelse mellem ord, beslutninger og handlinger i organisationer, hvilket Brunsson (2002) betegner 'organiseret hykleri'. VSA kan i den forstand dels forstås som vinduespynt og honnørord, uden hold i virksomhedernes faktiske adfærd, dels som uartikuleret adfærd, som ikke betegnes ved begrebet socialt ansvar. Som en delvis løsning herpå er spørgeskemaundersøgelsen, som ligger til grund for nærværende undersøgelse af VSA, både udsendt til ledelse og medarbejderrepræsentanter (jf. kapitel 7).

Vender vi os mod **policy litteraturen** har fokus traditionelt været på adoption af eksplicit formulerede politiske målsætninger, omend policyadoption ved private virksomheder, som nævnt, er et relativt uudforsket felt. I implementeringsforskningen opereres der med en forestilling om succesfuld implementering, kendetegnet ved overensstemmelse mellem politiske målsætninger og faktisk implementeringsadfærd (Pressman og Wildavsky 1973; Van Meter og Van Horn 1975; Bardach 1977; Mazmanian og Sabatier 1981, 1983). En række problemer er imidlertid blevet fremhævet ved dette succeskriterium, navnlig at politiske programmer ofte har vage og tvetydige målsætninger, og at policyteorien hvorved målsætninger indfris ofte er uklar eller fraværende, samt at der ofte er konflikt om programmets 'rette' indhold. Traditionelle effektevalueringer baseret på graden af målrealisering indfanger derfor ikke de væsentligste karakteristika ved programmet om VSA og private virksomheders adoption heraf. Målrealiseringsgraden er ikke et absolut kriterium, men er relativ til de dominerende arbejdsmarkedspolitiske aktørers vurdering af, i hvor høj grad de har fået indfriet deres interesser og forventninger. Fremfor at analysere 'implementeringsfejl' og fokusere på kontrol og efterlevelse er kriteriet for vurdering af implementeringsprocessen i stedet, at der forekommer policy læring. Ved **policy læring** forstås dels evnen til at ændre og korrigere politiske målsætninger som følge af ny information og erfaringer, dels evnen til at effektivisere politikken træfsikkerhed i forhold til definerede politiske problemer (jf. kapitel 1, afsnit 1.4). Dette læringsperspektiv anerkender, at der er flere handlingsveje til det samme mål (eller til forskellige mål), og dermed at implementeringsprocessen må indrettes fleksibelt og situationstilpasset til variationer i problemer, kontekst og lokale omstændigheder. At der er betydelige lokale variationer i politikken faktiske resultater ses som en fordel, der danner grundlag for policy læring.

Det politiske program om VSA er rettet mod, at anspore politikken adressater til at ændre holdninger og adfærd overfor politikken målgrupper. Der forekommer således en **treleddet**

relation mellem offentlige myndigheder, policyadressater og målgrupper. Adressaterne er delvist autonome institutioner med et ikke ubetydeligt handlingsrum til at udfylde og udforme politikken. Myndighedernes muligheder for at få politikprogrammer implementeret succesfuldt, afhænger derfor i høj grad af, hvordan de kan styre og koordinere disse relativt autonome institutioner og regulere deres mellemhavende med målgrupperne. Adressaterne har egne politiske interesser, standardiserede handlingsrepertoarer, og ideologiske ambitioner, hvilket besværliggør direkte adfærdsstyring (Rothstein 1994, s. 114). Når en række forskellige og delvist autonome organisationer deltager i gennemførslen af offentlig politik, opstår der betydelige problemer med at afklare, hvilke organisationer der har ansvaret for hvad, og hvordan disse mangfoldige interaktioner kan koordineres i retning af de ønskede politiske målsætninger. Koordinations- og ansvarlighedsproblemer i interorganisatoriske netværk kan imidlertid, ifølge Rothstein (1994), reduceres ved (1) at acceptere relativt tvetydige og abstrakte politiske målsætninger, således at forskellige aktører kan genkende sig selv i politikprogrammet, hvilket virker fremmende for adressaternes samarbejde med offentlige myndigheder, (2) at tillade betydelige lokale variationer i implementeringsnetværkene, men fastholde kontrollen over et begrænset antal centrale styringsinstrumenter, (3) at forandre incitamentsstrukturen for de implementerende aktører således, at det bliver rationalt at agere overfor målgrupperne som ønsket af programmagerne. Alle disse koordinationsmekanismer er faktisk anvendt i det politiske program om VSA (jf. kapitel 5).

Indtil videre er kobling blevet beskrevet som en instrumentel proces, hvorved policyinstrumenter knyttes til virksomhedsinteresser. Dermed ses implementeringsprocessen fra en central politisk synsvinkel, der handler om at instrumentere policyprogrammer således at de gøres relevante og attraktive for adressaterne. Det er imidlertid først i det øjeblik, at der forekommer operationelle koblinger mellem politikindhold og virksomhedsadfærd, at der kan forekomme en faktisk realisering af policy mål. Dermed vendes perspektivet på hovedet og den offentlige politik vurderes ud fra adressaternes synsvinkel. **Operationelle koblinger opstår i det øjeblik politikens adressater vælger at benytte sig af de policyinstrumenter, som er stillet til rådighed gennem offentlige politikprogrammer. Graden og karakteren af VSA ses derfor som et mål på virksomhedernes adoption af offentlig politik.** Der er dog en række mellemregninger, som må foretages her. Det illustreres i figuren nedenfor der beskriver processen omkring implementeringen af policyteorier:

Figur 4.1. Policyteori fra design til effekt, illustreret ved et overtalelsesprogram

<i>Programhandling</i>	<i>Mål</i>	<i>Resultat</i>	<i>Effekt</i>
Kampagne om virksomhedernes sociale ansvar →	Påvirke virksomhedernes viden om og holdninger til det sociale ansvar →	Øge det faktiske sociale ansvar ved private virksomheder →	Et mere rummeligt arbejdsmarked

Formålet med en kampagne om VSA er i sidste instans at frembringe et mere rummeligt arbejdsmarked, hvilket forventes at ske ved holdnings- og normpåvirkning af politikken adressater (mål), som derefter forventes at agere i henhold til denne nye viden og ændrede holdninger (resultat). Der forventes fra programmagerens side, at være en positiv relation mellem at virksomhederne påtager sig et større socialt ansvar og at arbejdsmarkedet bliver mere rummeligt (effekt).⁸⁵ **Policyadoption opstår i den situation, hvor adressaterne som følge af offentlig politik vælger at foretage konkrete handlinger, dvs. relationen mellem programhandling og ønsket resultat, i relation til bestemte policyproblemer.**

Der kan stilles en række undersøgelsesspørgsmål til processen, hvorved programhandling konverteres til forventede arbejdsmarkedspolitiske effekter, for eksempel: (1) Fra programhandling til mål: Hvem er kampagnen målrettet (nå de ønskede adressater)? Er adressaterne lydhøre? Har adressaterne et kognitivt underskud om VSA? Er manglende holdninger og viden årsagen til at bestemte typer af virksomheder ikke agerer socialt ansvarligt (2) Fra mål til resultat: Fører holdningsændringer til handlingsændringer? Hvilke typer af socialt ansvarlig adfærd udfører private virksomheder? Hvilke faktorer kan belyse karakteren og omfanget af VSA? (3) Fra resultat til effekt: Er der en positiv sammenhæng mellem karakteren og omfanget af VSA og et mere rummeligt arbejdsmarked? Hvilke faktorer har betydning for arbejdsmarkedet rummelighed? Medvirker de forskellige ordninger, fleks- og skånejobs, jobtræning, sygefraværspolitikker m.v., til at arbejdsmarkedet

bliver mere rummeligt? Det kan nemlig ikke udelukkes at virksomhedernes anvendelse af bestemte ordninger under DRAM (f.eks. fleks- og skånejobs) totalt set medfører et mindre rummeligt arbejdsmarked, idet tempoet, arbejdspresset og produktivitetsforventningerne til de ordinære medarbejdere presses i vejret (jf. Hohnen 2000; SFI 2002). **Dekobling mellem policyprogrammer og virksomhedsadfærd kan omvendt opstå, dels hvis virksomhederne enten ikke adopterer offentlig politik eller adopterer politikken af grunde, som ikke er indlejret i det offentlige programrationale, dels hvis adoption medfører utilfredsstillende effekter både vurderet udfra virksomhedernes og**

85 En lignende argumentation kan gennemføres for de øvrige typer af policyprogrammer. Set fra adressatens synsvinkel, søger et **motivationsprogram**, f.eks. løntilskudsordninger, at påvirke virksomhedernes økonomiske interesser på forskellige måder, dels ved at formindske det opfattede misforhold mellem løn og produktivitet for personer med nedsat arbejdsevne, dels ved at øge virksomhedernes incitamenter til at fastholde medarbejdere i risiko for arbejdspladsudstødning og endelig ved appellere til virksomhedernes interesse i et forbedret rekrutteringsgrundlag og muligheden for at anvende socialt ansvar i markedsføringsøjemed. Set fra målgruppens synsvinkel, er antagelsen at løntilskuddet vil medvirke til at øge muligheden for ordinær beskæftigelse gennem etablering af et socialt netværk, opnåelse af konkrete arbejds erfaringer, øget selvtillid m.v. Antagelsen er derefter at virksomhedernes anvendelse af offentlige løntilskudsordninger vil medføre et mere rummeligt arbejdsmarked. Det er imidlertid velkendt at løntilskudsordninger kan medføre perverse effekter, som misbrug, dødvægt, substitution, rotation mv. (jf. Nicaise m.fl. 1995), hvilket er udtryk for de-kobling i forhold til policy mål.

programmagerens synsvinkel.⁸⁶ Der er her væsentligt at indregne tid, dvs. spørgsmålet om hvorvidt de-kobling er udtryk for en midlertidig (manipulerbar) situation eller udtryk for en mere permanent (og ikke manipulerbar) situation (jf. Larsen m.fl. 1996, s. 56ff.). Det som skal kobles er i nærværende sammenhæng politiske styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser, nærmere bestemt politikken om VSA og virksomhedernes adfærd i forhold til anvendelse af arbejdskraft.

4.2.2. Instrumentelle koblinger

Spørgsmålet er nu hvorledes politiske programmer analytisk kan kobles til virksomhedsinteresser. Der kan som nævnt identificeres fire typer af generiske politikprogrammer, der hver især benytter et dominerende policyinstrument: Regulative programmer (regler), motivationsprogrammer (økonomiske tilskyndelser), overtalelserprogrammer (kommunikation) og aktivitetsprogrammer (organisering) (jf. afsnit 2.1.2). Hvad angår virksomhedsinteresser er virksomhederne ikke blot økonomiske aktører, men i høj grad også politiske og sociale institutioner, hvilket gør det muligt at forlade den dominerende neoklassiske forståelse af virksomhederne. Virksomhederne varetager opgaver som har samfundsmæssig betydning og søger aktivt at påvirke de politiske beslutningsprocesser og deres omgivelser. Der er således muligheder for både modspil og samspil mellem offentlig politik og virksomhedsadfærd (jf. kapitel 3). Der udledes i det følgende tre typer af virksomhedsinteresser; økonomiske interesser, adfærdsautonomi og kompetencer/ressourcer, som hver især spiller sammen med politiske programmer på forskellig vis.

(1) Virksomhedernes adoption af offentlige politik afhænger, for det første, af hvorvidt tilegnelse anses at være økonomisk fordelagtig for den pågældende adressat, dvs. hvorvidt virksomhederne vurderer at politikken eller programmet har større økonomiske fordele end ulemper. Den første virksomhedsinteresse er økonomiske interesser. Virksomhederne vil vurdere om offentlige programmer indeholder en positiv cost-

⁸⁶ Ret beset tillader datamaterialet for nærværende undersøgelse blot en vurdering af policy adoption i kvantitative termer. Det er vanskeligt at vurdere hvornår virksomhederne kvantitativt har påtaget sig et *tilstrækkeligt* eller *tilfredsstillende* niveau af social ansvarlighed. Her må vurderinger suppleres med kvalitative standarder, som f.eks. programmagerens egne vurderinger. Disse kan imidlertid ikke stå alene, idet et snævert fokus på programmagerens intentioner kunne føre til anbefalinger om at reducere de-kobling ved at sænke

benefit kalkule og er i overensstemmelse med profithensynet. De underliggende antagelser i en sådan 'rationel' økonomisk analyse er dels at handlinger evalueres ud fra deres umiddelbare økonomiske konsekvenser (fremfor deres årsager, normative principper, processen hvorved beslutninger kom til verdenen eller deres følelsesmæssige appel) dels at beslutninger træffes ved at specificere mål og midler og derefter evaluere forskellige handlingsmuligheder og vælge den bedste (mest optimale) løsning. Beslutningsmodellen antager videre, at policybeslutninger træffes af enkeltstående, strategiske og egennyttemaksimerende individer. Politik bliver derfor i denne beslutningsmodel udfaset som irrelevant, forstyrrende og irrationel, med mindre der introduceres en forestilling om langsigtede, strategiske interesser. Forestillingen om individuel rationalitet i traditionel mikro-økonomisk teori kan udstrækkes til en forestilling om strategisk rationalitet, hvorved aktører i deres individuelle valg tager hensyn til andre aktørers valg og interesser. Hermed bliver det muligt at træffe langsigtede beslutninger fremfor at vælge alternativer, der blot giver kortsigtet gevinst. Virksomhederne kan i den forstand træffe 'rationelle' økonomiske valg, der dels indkalkulerer forventninger om reaktioner i deres omverden, dels indkalkulerer langsigtede strategiske interesser. Virksomhederne må antages at have en langsigtet interesse i et socialt sammenhængende samfund med forudsigelige og stabile markeds- og afsætningsvilkår, hvilket til tider, kan få dem til se bort fra kortsigtede økonomiske gevinster med uhensigtsmæssige samfundsmæssige konsekvenser. Interesser er, som nævnt, hverken objektive eller prædefinerede, men kræver fortolkning og forhandling mellem forskellige aktørgrupper. Virksomhedernes konkrete adfærd vil derfor afhænge af udfaldet af disse interesseløstolkninger og -kampe. **Motivationsprogrammer, både positivt motiverende som subsidier og tilskud men også negativt motiverende som skatter og afgifter, bygger grundlæggende på virksomhedernes økonomiske interesser og søger at øge acceptgraden eller efterlevelsesheden gennem incitamentsstyring.** Internt socialt ansvar kan 'sælges' til virksomhederne med løfter om mere produktive, loyale og tilfredse medarbejdere. Eksternt socialt ansvar, f.eks. løntilskudsordninger, er konstrueret til at reducere, hvis ikke eliminere, den opfattede forskel mellem løn og produktivitet for personer med nedsat arbejdsevne.

(2) Hvorvidt virksomhederne accepterer og adopterer offentlig politik er ikke kun et spørgsmål om (kort- og langsigtede) økonomiske fordele og ulemper, men også et

ambitionsniveauet, hvilket er analogt til at reducere kriminalitet ved at legalisere alle aktiviteter som tidligere blev betragtet som kriminelle (jf. Ingram og Mann 1980, s. 8).

spørgsmål om adressaternes og målgruppernes opfattelse af politikken legitimitet.

Politikprogrammer, som vil modvirke bestemte sociale problemer, kan blive opfattet som alt for drakoniske, integritetskrænkende, omkostningsfulde, uretfærdige eller på anden vis virke moralsk forkastelige blandt adressater, målgrupper eller befolkningen, i en sådan grad at de afvises af den enkle grund, at der ikke er tilstrækkelig politisk opbakning til dem (Mazmanian og Sabatier 1981; Rothstein 1994, s. 87). Omvendt kan virksomheder adoptere programmer, trods en negativ cost/benefit relation, fordi de finder politikken legitim, socialt retfærdig eller moralsk forsvarlig. Virksomhedsinteresser må forstås flerdimensionalt og kontekstuel og ikke kun som afledt af profithensynet. Behov, interesser og ønsker er ikke givne og uforanderlige størrelser, men er selv sociale produkter, der afhænger af den sociale og kulturelle kontekst i hvilken de kommer til udtryk. Det er muligt, at virksomheder adopterer offentlig politik, fordi den findes retfærdig, legitim og ønskværdig, selvom den måtte være i konflikt med virksomhedens umiddelbare økonomiske interesser. **Offentlig politik må omvendt til en vis grad søge at respektere virksomhedernes ønske om adfærdsautonomi.**⁸⁷ Sandsynligheden for, at virksomhederne accepterer politiske programmer øges formentlig såfremt de respekterer virksomhedernes relative disponeringsfrihed, omend denne hverken skal betragtes som ukrænkelig eller statisk (jf. afsnit 5.1). **I udgangspunktet kan virksomhedernes adfærdsautonomi kollidere med myndighedernes ønske om at adfærdsregulere virksomhederne direkte gennem regulative programmer.** Regulering kan imidlertid også være efterspurgt af de regulerede. Traditionel økonomisk regulering, som offentlig regulering af markedets spilleregler, adgangskriterier til markedet og profitter (f.eks. selskabslovgivning, konkurslovgivning, regulering af kontraktlige forhold, autorisationsregler, koncessioner, uddannelseskra, honorarer m.v.), kan benyttes af erhvervslivet som et led i at reducere konkurrencen (jf. Stigler 1971; Wood 1986; Christiansen 1993). Aktiv statslig regulering af VSA, for at skabe lige konkurrencebetingelser gennem minimumsstandarde for miljømæssige og sociale hensyn, kan også være efterspurgt af erhvervslivet, og navnlig af 'pionervirksomheder', der ofte er frustrerede over at konkurrenter kan 'freeride' og ikke 'straffes af markedet', og at de ikke selv 'belønnes' for frivilligt at etablere højere standarder. Reguleringer, der løfter det samlede niveau for social og miljømæssig adfærd for alle virksomheder vil således kunne give

87 Forestillingen om adfærdsautonomi har lange historiske traditioner, som går tilbage til det 18. og 19. århundredes borgerlig-demokratiske revolutioner og den industrielle revolution i Vesteuropa og Nordamerika, hvor princippet om individuel autonomi blev knæsat i både den økonomiske og politiske sfære. Teoretisk set er virksomhedernes adfærdsautonomi medvirkende til at effektivisere markedsprincippet fordi det nedbringer transaktionsomkostninger, muliggør lange (og upersonlige) byttekæder og umiddelbart aflaster samfundet fra at

'pionervirksomhederne' en konkurrencefordel, idet de er bedre forberedt på at møde nye statslige krav (jf. Wood 1986; Vilsted 2003). I situationer, hvor regulative programmer opfattes som krænkende overfor virksomhedernes adfærdsautonomi, jf. opfattelsen af kvoteordninger og sanktioner som et 'utidigt' og 'udansk' angreb på ledelsesretten, kan legitimiteten af offentlig regulering imidlertid øges gennem tre typer af arrangementer: (1) **Overtalellesprogrammer** kan gennem information, overtalelse og sågar manipulation styrke offentlige politikkers legitimitet ved overvindelse af kognitive barrierer og forsøg på at nedbryde virksomhedens 'urørlighedszoner'. (2) **Partsinddragelse** kan gennem etablering af en korporativ forhandlingsstruktur søge at øge arbejdsmarkedets parter (og virksomhedernes) accept af offentligt politik. Grundtanken er, at overlade diskretionære beslutninger om implementering til repræsentanter for den målgruppe som søges adfærdsreguleret, idet disse organisationer forventes at have målgruppens tillid. (3) Herefter kan de konkrete beslutninger overlades til 'brugerne' selv, d.v.s. enkeltvirksomheder. Det offentlige tilskynder dermed til **selv-regulering** og frivillig adoption. Policyprogrammet om VSA er udformet i overensstemmelse med dette ræsonnement, idet det opfordrer og tilskynder til selv-regulering i overensstemmelse med virksomhedernes adfærdsautonomi. Det udelukker imidlertid ikke, at det offentlige på et senere tidspunkt, for eksempel når den frivillige tilegnelse har nået en vis institutionaliseringsgrad og udbredelse, eller hvis virksomhederne vurderes ikke at have responderet adækvat på policyprogrammet, vil søge at tvinge og sanktionere virksomhederne til at påtage sig et sociale ansvar (dvs. en bevægelse fra socialt til legalt ansvar, jf. afsnit 3.3.1).

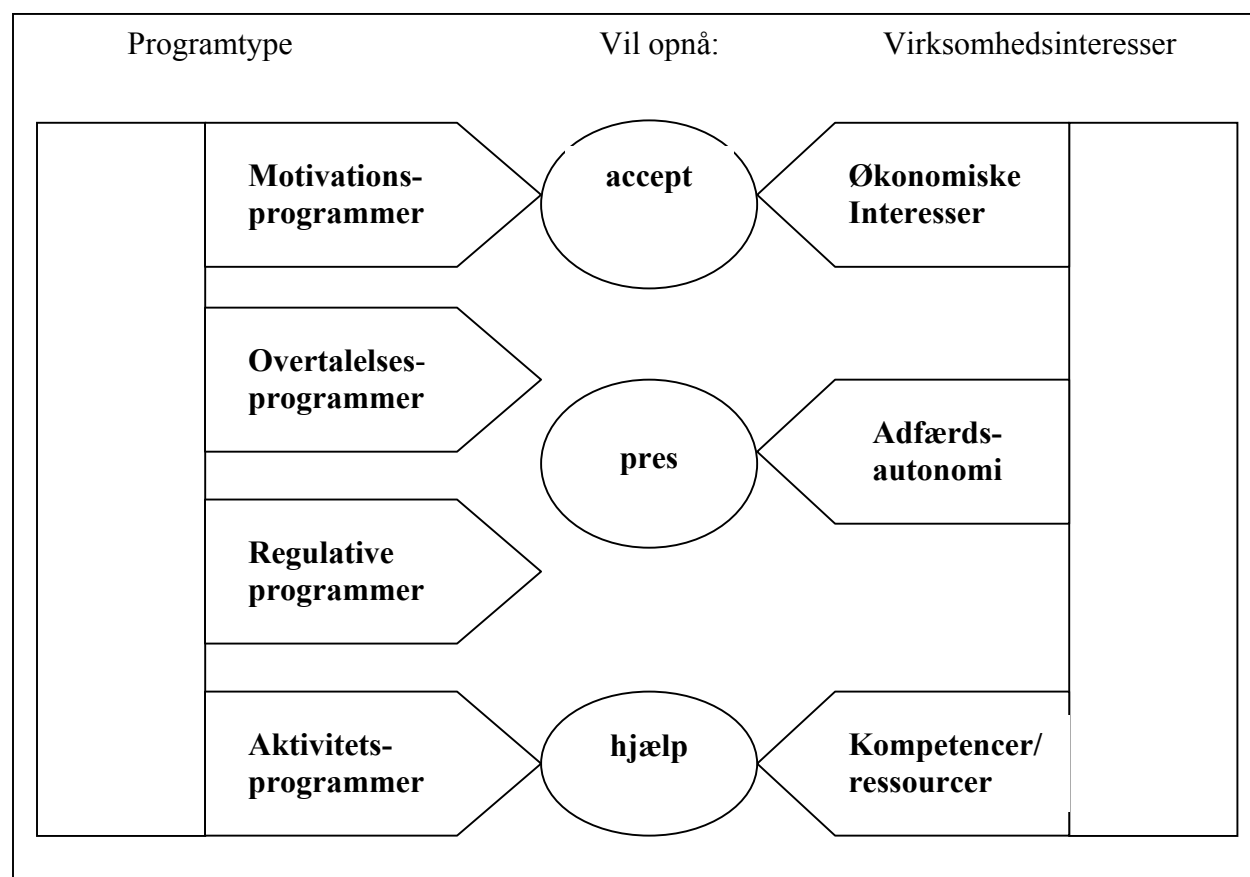
(3) Den sidste virksomhedsinteresse er, at øge kompetencer og ressourcer. Virksomhederne vil have en interesse i at øge deres kompetencer og ressourcer (personelle, administrative, vidensrelaterede), idet disse er forudsætning for indfrielsen af økonomiske interesser. Velfungerende organisationer, herunder virksomheder, er afhængige af veluddannet arbejdskraft, viden, administrative og økonomiske ressourcer. **Offentlige myndigheder kan gennem aktivitetsprogrammer stille rådgivning, arbejdskraft, uddannelsesmuligheder, infrastruktur m.v. til rådighed for virksomhederne og dermed søge positivt at overvinde kompetence- og ressourceunderskud, hvilket givetvis er særligt relevant for små og mellemstore virksomheder.** Opfattet og faktisk misbrug af

tage en række beslutninger (jf. Oddvar Eriksen 1993, s. 68ff.) men har i praksis vist sig også at frembringe en række uhensigtsmæssige samfundsmæssige eksternaliteter.

offentlige servicetilbud kan imidlertid også få offentlige beslutningstagere til at indføre begrænsninger på kriterier for tildeling og deltagerkreds.

Logikken og den instrumentelle sammenkoblinger af policyinstrumenter og virksomhedsinteresser (jf. også Jørgensen 1990; Jørgensen mfl. 1990, s. 71) er illustreret nedenfor:

Figur 4.2. Sammenkobling af programtyper og virksomhedsinteresser



Motivationsprogrammer taler til virksomhedernes (kort- og langsigtede) økonomiske interesser og søger at øge adfærdsnormeringens **acceptgrad**. Overtalelsesprogrammer og regulative programmer søger begge at **presse** virksomhedernes til at adoptere offentlige politik, men fra forskellige vinkler. Overtalelsesprogrammer taler til virksomhedernes kognitive og normative egenskaber ved anvendelse af information, overtalelse, manipulation og reference til fælles værdier, normer og problemer. Regulative programmer anvender derimod legal autoritet til dels (negativt) at tvinge, kontrollere og sanktionere policyadoption igennem, dels (positivt) ved at favorisere, tillade og bemyndige virksomheder til bestemte

handlinger. Aktivitetsprogrammer taler til virksomhedernes evner og kapaciteter og søger at **hjælpe** med at overvinde manglende kompetencer og ressourcer.

Årsagerne til at bestemte virksomheder ikke påtager sig et socialt ansvar kan omvendt også konkretiseres: (1) **Økonomiske interesser:** Erhvervsliv og investorer fokuserer kortsigtet og snævert på umiddelbar indtjening. Eller de har ikke – efter egen opfattelse - tilstrækkelige økonomiske incitamenter til at påtage sig et socialt ansvar, dvs. et opfattet ressourceunderskud. (2) **Adfærdsautonomi:** Offentlig politik opfattes som uvedkommende og krænkende forstyrrelser, der vil underminere kreativitet, dynamik og indtjeningsmuligheder, dvs. virksomhederne er politiske modstandere af den offentlige politik. (3) **Vidensunderskud:** Virksomhederne mangler viden om mulighederne for at udøve socialt ansvar og mangler kendskab til det politiske program. (4) **Holdningsunderskud:** Virksomhederne frygter for medarbejdernes frygtssomhed overfor f.eks. jobs på særlige vilkår eller løntilskudsordninger, som menes at ville substituere ordinær arbejdskraft. Disse fire typer af barrierer konditioneres af, hvad der kan betegnes (5) **strukturelle barrierer**, som gør at bestemte typer af virksomheder i bestemte brancher under bestemte betingelser har forskellige forudsætninger for at påtage sig et socialt ansvar (jf. kapitel 7 for en uddybning heraf). Om der opstår samspil eller modspil vil derfor afhænge af virksomhedernes tolkninger af, hvorvidt det offentlige politikprogram er i overensstemmelse med virksomhedens økonomiske interesser, ønske om adfærdsautonomi og kompetence/ressource-behov. Samspillet vil givetvis også afhænge af offentlige myndigheders motiver, f.eks. hvorvidt myndigheder blot ønsker at understøtte tilpasningshastigheden (kvantitativ styrke eksisterende virksomhedsinitiativer) eller ønsker at ændre tilpasningsmønsteret (kvalitativ forandre virksomhedsadfærd og –holdninger).

4.3. Opsamling

Opstillingen af en analytisk tilgang til studiet af offentlig politik og virksomhedspolitik er med dette forsøg på at sammenkoble den policyanalytiske diskussion med forståelsen af virksomhedsfunktioner, nærmere bestemt programtyper og virksomhedsinteresser, ved vejs ende her. At det er muligt at sammenkoble offentlig politik med virksomhedsinteresser tager udgangspunkt i en konstatering af den stigende sammenblanding mellem offentlige og private aktører, en tendens som VSA også er udtryk for. Den forhandlingsøkonomiske litteratur, der beskriver en udvikling fra markedsøkonomi over blandingsøkonomi til forhandlingsøkonomi, herunder ændrede virksomhedsfunktioner, er relevant i forhold til forståelsen af relationen mellem offentlige og private aktører i moderne gennemregulerede samfund. Dernæst blev der foreslået en analytisk model for sammenkobling af policyinstrumenter og virksomhedsinteresser. For at nå dertil, var det nødvendigt at præcisere begrebet policyadoption, forstået som adressaternes afbenyttelse af policyinstrumenter i relation til bestemte policyproblemer. Der kan opstå forskellige analytiske (instrumentelle) koblinger mellem policyinstrumenter og virksomhedsinteresser i tilfælde hvor: (1) Motivationsprogrammer spiller på virksomhedernes (kort- og langsigtede) økonomiske interesser og søger at øge virksomhedernes accept eller efterlevelse af offentlig intervention via incitamentsstyring. (2) Regulative programmer opfattes traditionelt som en indskrænkning af virksomhedernes adfærdsautonomi, omend virksomheder også kan finde offentlig adfærdsregulering politisk legitim, social retfærdig, moralsk forsvarlig eller nødvendig. (3) Hvis regulative programmer findes uønskede og krænkende af erhvervslivet kan overtalelsesprogrammer (holdningspåvirkning), partsinddragelse og elementer af selvregulering bringes i anvendelse. (4) Endelig kan aktivitetsprogrammer søge at afhjælpe adressaters og målgruppers kompetence- og ressourceunderskud gennem udbudsstyring og offentlige organiseringer. På baggrund heraf kan der omvendt også opstilles barrierer for, hvornår virksomheder undlader at påtage sig et socialt ansvar, et emne som uddybes nærmere i kapitel 7.

Del 3. Analyse af virksomhedernes sociale ansvar fra offentlig politik til virksomhedspolitik

I de følgende tre kapitler fremlægges resultaterne af analyserne af virksomhedernes sociale ansvar (VSA) fra offentlig politik til virksomhedspolitik. Det første nedslagspunkt i denne politiske proces er **dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori** (kapitel 5). VSA analyseres indledningsvist i et historisk-institutionelt perspektiv, som udtryk for både sporafhængighed og sporbrud. Sporafhængighed, idet politikprogrammet er formuleret i respekt for arbejdsmarkedets parter hovedkrav for at medvirke positivt til policyudviklingen, at traditionen for frivillige kollektive aftaler og overenskomster ikke blev antastet, og formuleret i forlængelse af 'arbejdsmarkedsdrejningen' af socialpolitikken. Sporbrud, fordi programmet søger at tilskynde arbejdsmarkedets efterspørgselsside (virksomhederne/arbejdsgiverne) til at internalisere de sociale, økonomiske og personlige omkostninger ved et relativt fleksibelt og liberalt arbejdsmarked, et emne som ikke hidtil havde været gjort til genstand for bevidst og systematisk offentlig adfærdsnormering.⁸⁸ Selvom socialt ansvarlig virksomhedsadfærd kan genfindes helt tilbage i det tidlige industrisamfund og har eksisteret i forskellige varianter i forskellige historiske epoker, er politiseringen af VSA i begyndelsen af 1990'erne og formuleringen af et politisk program det afgørende nye. Gennem kildemateriale og interviews med programmagerne (jf. appendiks 2 om de anvendte dataindsamlingsmetoder) søger vi derfor at finde svar på, hvor inspirationen til dagsordensfastsættelsen af VSA kom fra, hvilke politiske problemer VSA blev anset som en løsning på, og at rekonstruere programmageres policyteori(er), herunder argumenterne for valget af en frivillighedsstrategi.

Det næste nedslagspunkt i den politiske proces er **beslutningsprocessen og den senere policyteori** (kapitel 6). Policyudviklingen medfører, at begrebet virksomhedernes sociale ansvar i slutningen af 1990'erne gradvist udfases til fordel for begrebet det rummelige arbejdsmarked (DRAM), der opfattes som et bredere paraplybegreb for visionen om et arbejdsmarked med 'brug for alle' og 'plads til alle', hvor alle parter (ikke kun virksomhederne) aktivt medvirker til at forebygge, fastholde og integrere arbejdskraft. Et

⁸⁸ Bortset måske fra den kortlivede jobskabelsesordning (1982-1985), hvis hensigt var at skabe ordinære jobs med mulighed for offentlig produktion, stille særkrav til produktionen og give tilskud til jobbet i stedet for personen (Dalsgaard 1985).

væsentligt mål i analysen er derfor at beskrive såvel kontinuiteterne som brudene i denne policyudvikling, herunder også i forhold til den aktuelle relancering af politikprogrammet under Beskæftigelsesministeriets regi. Firepartsforhandlingerne om DRAM mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører i efteråret 2000 er udvalgt som en velegnet case til at belyse graden af konflikt-konsensus på politikområdet og graden af konvergens-divergens i aktørorienteringer og aktørstrategier for DRAM. Dermed opnås en dybere forståelse af politikprogrammets mulighedsrum og strategiske terræn. Tesen er, at det tidlige plussumspil om VSA er blevet afløst af et nulsumsspil om DRAM, hvor konsensus er afløst af konflikt, som muligvis indebærer, at politikprogrammet udvikles fra eksperimentel til symbolsk implementering. Konkret analyseres forhandlingsprocessen ved først at diskutere argumenterne for at inddrage 'berørte interesser' i beslutningsprocessen, dernæst kortlægge hvilke forhandlingspositioner og interesser parterne medbragte i forhandlingsspillet, og hvorfor forhandlingerne brød sammen, hvilket gør det muligt at kortlægge graden af divergens-konvergens i aktørorienteringer og –strategier i forhold til politikområdet VSA og DRAM. Afslutningsvist argumenteres for politikprogrammets fortsatte relevans med henvisning til stort set de samme policyproblemer, som bragte VSA på den politiske dagsorden i begyndelsen af 1990'erne, og der peges på mulige forklaringer på, hvorfor der er langt mellem retorik og handling hvad angår VSA, og langt fra visionen om DRAM til nutidens faktisk fungerende arbejdsmarkeder.

Det sidste nedslagspunkt i den politiske proces er virksomhedernes adoption af offentlig politik, nærmere bestemt **karaktern og omfanget af socialt ansvar ved private danske virksomheder** (kapitel 7). Den eksisterende litteratur om VSA gennemgås i forhold til hvilke faktorer, der kan belyse omfanget og karakteren af VSA i en dansk sammenhæng. Forklaringsfaktorerne grupperes som enten policy-relaterede, der betinger VSA og relativt let kan manipuleres fra politisk hold (viden/holdninger, økonomiske incitament, organisatoriske barrierer, aftalestyring/offentlig intervention), som konditionerende faktorer, der vanskeligt kan manipuleres på kort sigt (beskæftigelsesudviklingen, det danske arbejdsmarkedssystem, virksomhedstyper) eller som udløsende faktorer, der aktiverer det sociale ansvar (f.eks. interne og eksterne samarbejdsrelationer). Derefter kortlægges VSA i danske private virksomheder, og der søges navnlig efter sammenhæng til virksomhedernes udviklingsgrad (moderne og traditionelle virksomheder), anvendte fleksibilitetsformer (numerisk, funktionel, temporær og intensiv fleksibilitet), interne samarbejdsrelationer (medarbejderinvolvering og –participation) og eksterne samarbejdsrelationer (samarbejde

med kunder, leverandører, arbejdsformidlingen, andre offentlige myndigheder m.v.). Disse er alle faktorer, som ikke i nævneværdig grad i tidligere undersøgelser, har været gjort til genstand for systematiske analyser (jf. SFI 2002). Gyldighedsområdet for de empirisk-analytiske generaliseringer søges også præciseret, det vil sige begrænsninger i udsagnskraften for de her fundne sammenhænge. I kapitel 8 følger en opsummering af de væsentligste analytiske og empiriske resultater af undersøgelserne.

Kapitel 5. Dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori

Allerede i de tidligste programudmeldinger omkring VSA lå der bestemte forventninger og forestillinger om aktørsamarbejde, instrumentanvendelse og problemdiagnosticering, som fik afgørende betydning for politikprogrammets videre skæbne og virksomhedernes adoption heraf. Hensigten med dette kapitel er dels at undersøge, hvordan og hvorfor VSA kom på den politiske dagsorden, dels at beskrive den tidlige policyteori for det politiske program. Det handler med andre ord om at rekonstruere programmernes programforståelse. Selvom tidlige politikformuleringer og policybeslutninger har afgørende betydning for den senere policyudvikling og virksomhedernes adoption af offentlig politik (jf. kapitel 2) er der imidlertid ikke tidligere foretaget systematiske analyser af dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori for VSA.

Indledningsvist gøres nogle betragtninger over den arbejdsmarkeds-, social- og virksomhedspolitiske baggrund for DRAM og VSA. Politikprogrammet er nemlig på en og samme tid formuleret i forlængelse af og i modsætning til traditionerne og kontinuiteterne i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik (afsnit 5.1). Set fra et virksomhedsperspektiv, er VSA imidlertid ikke et nyt fænomen, det afgørende nye er, at VSA gøres til et offentligt og politisk anliggende (afsnit 5.2). Denne diskussion af historisk-institutionelle betingelser for VSA som offentlig politik fører os frem til lanceringen af Socialministeriets kampagne 'Det angår os alle' i 1994 og spørgsmålet om, hvor inspirationen stammer fra, herunder hvordan politikprogrammet fik et særligt fokus og indhold i Danmark (afsnit 5.3.). Dernæst følger en beskrivelse af, hvilke policyproblemer VSA var et svar på (afsnit 5.4.). Afslutningsvist opsummeres den tidlige policyteori for det politiske program, herunder argumenterne for frivillighedens 'fortræffeligheder' (afsnit 5.5.).

5.1. Social- og arbejdsmarkedspolitisk baggrund

I Danmark er arbejdsmarkedspolitikken, forstået som det offentliges indgriben overfor uønskede forhold på arbejdsmarkedet, et relativt sent udviklet politikområde (Hansen m.fl. 1997; Bredgaard m.fl. 2002).⁸⁹ Det er der for så vidt to hovedårsager hertil. For det første, at arbejdsmarkedets parter traditionelt har reguleret en række arbejdsmarkedsforhold (som løn, arbejdsmarkedspensioner, arbejdstid, ferie, ulykke-, sygdoms- og arbejdsløshedsforsikring m.v.) uden videre statslig indblanding (jf. Ibsen og Jørgensen 1979; Due og Madsen 1993; Ibsen og Scheuer 2000). Det er væsentligt at forstå disse historisk-institutionelle forudsætninger for det danske arbejdsmarkedssystem, idet de langt hen af vejen har udgjort forudsætningerne for udviklingen af det politiske program om DRAM og VSA. For det andet, var arbejdsmarkedspolitikken indtil 1960'erne et 'vedhæng til socialpolitikken' (Hansen m.fl. 1997; Bredgaard m.fl. 2002; Damgaard 2003), en støttepolitik uden et højt selvstændigt ambitionsniveau, der mest handlede om at sikre 'arbejdsheden' ved at understøtte det faglige selvstyre. Ressourcerne og prestigen var forbundet med de sociale sikringsordninger, der søgte at afskærme mod lønarbejdets risici og sikre individuelle reproduktionsmuligheder. Først med arbejdsmarkedspolitikken selvstændiggørelse i 1960'erne skifter fokus gradvist til lønarbejdets muligheder og sikring af beskæftigelsesmuligheder (Jørgensen 1986). Det er væsentligt at forstå dette krydsfeltet mellem arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, herunder det stigende opgavesammenfald op igennem 1990'erne, et krydsfelt som VSA og DRAM også befinder sig i.

(1) Den første årsag til den sene udvikling af arbejdsmarkedspolitikken er, som nævnt, traditionen for partsregulering af arbejdsmarkedet, hvad der kan betegnes den voluntaristiske danske arbejdsmarkedsmodel. Grundlaget for den voluntaristiske arbejdsmarkedsmodel blev allerede lagt med Septemberforliget i 1899. Arbejdsmarkedets hovedorganisationer (LO og DA) anerkendte gennem forliget gensidigt hinanden som legitime forhandlingspartnere (med ret til indgåelse af kollektive overenskomster); strejker og lockout blev forbudt i overenskomstperioden (fredspligt); centrale aftaler for overenskomstfornyelse blev aftalt (fra 1910 med forligsmandsinstitutionen og den faste voldgift – nu arbejdsretten - som mæglingsinstanser og med normer for mediering af

⁸⁹ Derimod kan socialpolitikken trække sine aner helt tilbage til starten af 1700-tallet, hvor der under enevælden blev indført et forbud mod tiggeri (betleri). Staten påtog sig derefter ansvaret for at forsørge de 'værdigt

interessekonflikter fra 1908); lønmodtagerne anerkendte arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet og til enhver tid at bestemme den passende arbejdskraft.⁹⁰ Septemberforliget lagde dermed grundstrukturen for interessemediering og konfliktløsning på det danske arbejdsmarked, og indebar, at arbejdsmarkedets parter kunne fastholde et princip om statslig ikke-intervention i det faglige selvstyre og kollektive aftalesystem (Ibsen og Jørgensen 1979; Due og Madsen 1993; Ibsen og Scheuer 2000; Larsen og Jørgensen 2002). Partsstyring blev den foretrukne reguleringsform fremfor statsstyring, en norm som selv det politiske system har anerkendt, trods interventioner i overenskomstforhandlingerne for at sikre 'arbejdshfreden' (første gang i 1933 med Kanslergadeforliget, og senest under Storkonflikten i 1998).⁹¹ En grundlæggende forudsætning for arbejdsmarkedets parter deltagelse i udviklingen af VSA og DRAM er netop, at indsatsen bygger på '*grundlæggende respekt for aftalesystemet og på frivillighed – i modsætning til tvang og kvoteordninger*' (LO/DA 1999, s. 3). **Hermed opsættes snævre rammer for instrumentvalget og programmeringen af VSA, som programmagerne må søge at respektere for at få arbejdsmarkedets parter til at spille positivt med i policyudviklingen.**

Fra arbejdsgiverside anvendes forestillingen om **ledelsesrettens ukrænkelighed** som en væsentlig begrundelse for, at virksomhedernes dispositionsret ikke må krænkes i forbindelse med VSA. Frivillighed bliver dermed en grundlæggende forudsætning for arbejdsgivernes medvirken og statens opgave reduceres til dels at understøtte, facilitere og stimulere eksisterende sociale ansvarligheder, dels at sprede budskabet om social ansvarlighed gennem opsamling og formidling af 'best practice' (jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004). Ledelsesretten, nærmere bestemt måden hvorpå den udøves og praktiseres, er dog ikke urørlig og uforanderlig. Siden anerkendelsen af arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet har arbejdsgiverne stædigt søgt at fastholde retten til at rekruttere, disponere og afvikle arbejdskraften i en stadig kamp mod fagbevægelsen. Anerkendelsen af arbejdstagernes ret til at danne fagforeninger og herunder til at slutte lokale overenskomster om samarbejdet i produktionen gav uanede muligheder for konfliktstof omkring udøvelsen og fortolkningen af arbejdsgivernes ledelsesret, som førte til en række sager om grænsedragninger i det arbejdsretlige system, der blandt andet fastslog, at ledelsesretten ikke er en ensidig ret, men

trængende' efter behørig vurdering af sognerådene og med tab af stemme- og valgret til følge (jf. Jørgensen 2002a, kap. 6).

⁹⁰ Senere revisioner af Septemberforliget (Hovedaftalen af 1960, 1973 og 1993) har ikke fundamentalt røkket ved den kendsgerning, at ledelsesretten ligger på arbejdsgiversiden (jf. Due og Madsen 1993).

forpligter til samarbejde med medarbejderne. Relationerne mellem ansatte og arbejdsgivere er ligeledes blevet forskubbet med oprettelsen af samarbejdsudvalg i 1947 og med reglerne om medarbejderrepræsentation i selskabsbestyrelser fra 1973 (Boje 1997, s. 167ff.). Forskydningen i de seneste årtier imod mere vægt på human kapital fremfor materiel kapital har ligeledes betydet en generel styrkelse af mange ansattes position overfor virksomhedsledelsen (Boje 2003) hvilket eksempelvis afspejles i udbredelsen af medarbejderaktier, aktieoptioner og andre former for udbyttedeling (jf. kapitel 7 for sammenhængen mellem VSA og interne samarbejdsrelationer). Dette ændrer dog ikke væsentligt ved det forhold, at **danske arbejdsgivere i internationalt perspektiv har en høj grad af adfærdsautonomi i forbindelse med rekruttering og afvikling af arbejdskraft, som følge af liberale 'hyr-og-fyr' regler** (OECD 1999; Kongshøj Madsen 1999, 2003). Det giver en høj (numerisk) fleksibilitet på arbejdsmarkedet, men betyder også en lav jobsikkerhed for lønmodtagere, og at arbejdsgiverne kan udnytte mulighederne for at overvælte byrder ved hyr-og-fyr princippet på skatteyderne.⁹² Det er netop tilbøjeligheden til at eksternalisere arbejdskraftansvaret, som det politiske program om VSA i udgangspunktet søgte at bryde.

Et andet element i den danske arbejdsmarkedsmodel, som har begrænset statens direkte indflydelses- og reguleringsmuligheder er, at indkomstkompensation ved arbejdsløshed, sygdom og ulykke er baseret på en lang tradition for selv-forsikring (sygdomsforsikringen fra 1892, ulykkesforsikringen fra 1898 og arbejdsløshedsforsikring fra 1907). Med den universelle og skattefinansierede velfærdsstats udvikling, navnlig i efterkrigstiden, har staten imidlertid gradvist overtaget finansieringen, organiseringen og produktionen af disse serviceydelser og transfereringssystemer, bortset fra **dagpengesystemet der fortsat administreres af a-kasserne og fortsat er baseret på et liberalt 'hjælp til selvhjælps-princip'**. Det har afgørende betydning for fagbevægelsens styrke, at a-kasserne administrerer

91 Princippet om selvregulering er imidlertid kommet under stigende pres de senere årtier, dels som følge af tiltagende EU-regulering af arbejdsmarkedsforholdene, dels som følge af tiltagende decentralisering af overenskomstsystemet til lokalt og virksomhedsniveau (jf. Ibsen og Scheuer 2000, Due og Madsen 2004).

arbejdsløshedsforsikringen, idet denne forsikringsordning virker som en væsentlig rekrutteringskanal for fagforeningerne (det såkaldte Ghent system, som også praktiseres i Finland, Belgien og Sverige).⁹³ Arbejdsløshedsforsikringssystemet er derudover kendetegnet ved en høj statslig skattefinansiering, næsten ingen arbejdsgiverfinansiering, relativt høje kompensationsgrader og (indtil midten af 1990'erne) også relativt lange understøttelsesperioder. I forbindelse med firepartsforhandlingerne i efteråret 2000 var fagbevægelsens hovedkrav netop, at fleks- og seniorydelsen (svarende til arbejdsløshedsdagpenge og efterløn) skulle administreres af a-kasserne, og at fleksjobbere ikke skulle miste dagpengeretten, et krav, som hverken regering eller arbejdsgiverne ville honorere, og som var medvirkende til forhandlingernes sammenbrud (jf. afsnit 6.2).

Den institutionelle kontrol over arbejdsløshedsforsikringssystemet og det kollektive overenskomstsystem samt de høje organisationsprocenter og overenskomstdækningsgrader,⁹⁴ der kendetegner det danske arbejdsmarked, gør det vanskeligt for staten at komme uden om arbejdsmarkedets parter i forbindelse med forberedelse, vedtagelse og implementering af ny lovgivning. Der er generelt en stærk tradition i Danmark for inddragelse af organiserede interesser i de politiske beslutningsprocesser. Disse **korporative traditioner** er for så vidt mere end 100 år gamle og kan dateres tilbage til overdragelsen af implementeringsansvar til arbejdsmarkedets parter i forbindelse med etableringen af sygekassenævnet i 1892, arbejdsforsikringsrådet fra 1898 (der tog sig af arbejdsgivernes ansvar og erstatningspligt i tilfælde af arbejdsulykker) og arbejdsløshedsnævnet af 1907 (der administrerede a-

92 Det relativt generøse danske dagpengesystem blev hovedsageligt etableret gennem arbejdsmarkedsreformen i slutningen af 1960'erne og senere udvidet op igennem 1970'erne. Reformarbejdet (i det såkaldte Wechelmann-udvalg) som varede fra 1964 og frem til 1970 bestod af en 'tretrinsraket', hvor (1) a-kassernes anvisningsret (jobformidling) overgik til statslige arbejdsformidlingskontorer (AF), (2) dagpengesatserne forhøjedes og (3) staten overtog en større del af finansieringen af udgifterne til dagpenge (jf. Jørgensen 1986). Dagpengereformen i 1967 blev derfor et 'historisk kompromis', hvor arbejdsgivernes ønske om at øge arbejdskraftens geografiske og kvalifikatoriske mobilitet for at undgå stigende lønpres under højkonjunkturen blev tilgodeset ved etableringen af et enstrengt statsligt arbejdsformidlingssystem, samtidig med at fagbevægelsens ønske om at staten overtog hovedparten af finansieringsrisikoen ved arbejdsløshed også blev tilgodeset (Elm Larsen og Nordheim Nielsen 1985). Virksomhederne fik derved mulighed for at overvælte den marginale arbejdsløshedsrisiko på staten.

93 Idet arbejdsløsheds-kasserne var tilknyttet de socialdemokratiske fagforbund blev den statslige anerkendelse og økonomiske subsidiering af de private arbejdsløsheds-kasser i 1907 opfattet som problematisk af arbejdsgiverne. Omvendt kunne man komme svindlen med understøttelse til livs, idet selvjustitsen formentlig ville være større i faglige kasser fremfor obligatoriske statslige forsikringsordninger. Løsningen blev derfor en bestemmelse om at arbejdsløsheds-kasserne skulle være fagligt og geografisk afgrænset og ikke måtte være underlagt kontrol fra fagforbundene. En bestemmelse, som i praksis er forblevet uklar, idet det ofte er vanskeligt at skelne mellem fagforening og a-kasse og ofte ikke har været velset af være medlem af en a-kasse uden også at være medlem af fagforeningen (Christensen 2000, s. 510).

94 Overenskomsternes dækningsgrad er imidlertid lavere end de faglige organisationsprocenter, hvilket skyldes, at der i Danmark ikke eksisterer et 'erga omnes' princip, som indebærer at kollektive overenskomster via følgelovgivning udstrækkes til også at gælde de ikke-organiserede.

kasseloven) (jf. Nørgaard 1997). Fra cirka 1940erne og fremefter bliver det desuden almindeligt, at arbejdsmarkedets parter deltager i lovforberedende kommissions- og udvalgsarbejde (Ibsen og Jørgensen 1979; Damgaard 2003). En tradition, som umiddelbart er blevet svækket fra midten af 1990erne, hvor fornyelsen af arbejdsmarkedspolitikken navnlig er foregået gennem de årlige finanslovsforhandlinger (Larsen og Jørgensen 2002). På den anden side tildelte arbejdsmarkedsreformen i 1994 parterne væsentlig indflydelse på den regionale udformning af arbejdsmarkedspolitikken gennem de regionale arbejdsmarkedsråd.⁹⁵ Tilsammen betyder disse traditioner for korporativ politikførelse, at det er vanskeligt for staten at føre arbejdsmarkedspolitik, herunder også 'rummelighedspolitik', uden arbejdsmarkedsorganisationernes samtykke eller inddragelse i beslutningsprocessen. En tradition, der som nævnt ikke finder sit modstykke i socialpolitikken, men som var nødvendig i forbindelse med DRAM, der som politik betragtet dels berører parternes kerneinteresser og selvforståelser, dels forudsætter parternes hjælp til implementering og legitimering for at virke effektivt. På den anden side kan inddragelse af arbejdsmarkedets parter også medføre 'politik for insidere', blokeringer af 'farlige' tiltag som 'truer' parternes interesser og modvilje mod at afprøve nye initiativer, som vil skal se i næste kapitel (afsnit 6.1. og 6.2).

Dette institutionelle set-up på det danske arbejdsmarked er en af forudsætningerne for den **særlig danske kombination af fleksibilitet og sikkerhed**, eller 'flexicurity' (jf. Wilthagen 1998; Wilthagen m.fl. 2003), hvor lav ansættelsessikkerhed kompenseres med høj social sikkerhed i tilfælde af ledighed. Ansættelses- og afskedigelsesreglerne på det danske arbejdsmarked er meget lempelige og tildeler arbejdsgiverne stor adfærdsautonomi i personalebeslutninger (OECD 1999). Når denne manglende ansættelsessikkerhed kombineres med relativt generøs statslig sikring ved arbejdsløshed, ulykke og sygdom, kan det ses som en medvirkende forklaring på den høje fleksibilitet og mobilitet på arbejdsmarkedet og virksomhedernes mulighed for at praktisere en 'hyr-og-fyr' politik, som igen understøttes af arbejdsgiverne ringe finansieringsforpligtelse overfor dagpengesystemet.⁹⁶ Trods høj

95 Etablering af de lokale koordinationsudvalg i 1998 indebærer også en styrkelse af arbejdsmarkedsorganisationernes indflydelse på den kommunale arbejdsmarkedspolitik (navnlig lokal aktiverings- og rummelighedspolitik), omend udvalgene indtil videre blot har en rådgivende funktion overfor kommunalbestyrelserne.

96 Job-mobiliteten, målt som den gennemsnitlige anciennitet ved nuværende arbejdsgiver, er i Danmark på højde med ancienniteten i USA og England og meget højere end i det øvrige Europa, og bliver endnu mere udpræget hvis man kun ser på den private sektor. Hver femte dansker skifter arbejde i løbet af et år og den gennemsnitlige anciennitet ved samme arbejdsgiver er omkring 7 år. En af årsagerne hertil er, at Danmark næst efter USA har den mest liberale lovgivning med hensyn til ansættelse og afskedigelse af medarbejdere og den høje forekomst af små- og mellemstore virksomheder, dvs. fravær af store interne arbejdsmarkeder som i større virksomheder (OECD 1997; Bredgaard og Larsen 2004).

jobomsætning og liberale afskedigelsesregler føler danske lønmodtagere sig imidlertid ikke utrygge hverken i deres eksisterende job eller ved at skifte jobs hyppigt (OECD 1997), blandt andet fordi dagpengesystemet sikrer en relativ høj kompensationsgrad. Der er således skabt et unikt velfærdsmiks, der kombinerer et relativt generøst statsligt velfærdssystem, aktiv arbejdsmarkedspolitik og et fleksibelt arbejdsmarked (jf. Kongshøj Madsen 1999; Auer 2000). **En af forudsætningerne for dette velfærdsmiks er, at virksomhederne i høj grad overlades adfærdsautonomi til at træffe personale-dispositioner. Det er imidlertid denne del af 'velfærdstrekanten', som ideen om virksomhedernes sociale ansvar potentielt udgør en trussel imod.** Og det er grundlæggende derfor, at de politiske beslutningstagere er tilbageholdende med at påtvinge virksomhederne et socialt ansvar. Man frygter blandt andet for, at arbejdsmarkedets dynamik og fleksibilitet vil blive undermineret (jf. figur 5.2 om 'frivillighedens fortræffeligheder' i afsnit 5.5).

(2) Den anden årsag til den relativt sene udvikling af dansk arbejdsmarkedspolitik er, som nævnt, at socialpolitiske indsatser har domineret den velfærdsstatslige udvikling.

Med 1950ernes og 1960ernes højkonjunktur og mangel på kvalificeret arbejdskraft opstår imidlertid behov for en selvstændig arbejdsmarkedspolitik (jf. Jørgensen 1986). Selvstændiggørelsen indebærer et gradvist skifte fra socialt motiverede forsørgelsesindsatser (fattigdomsbekæmpelse og selektive indsatser) til en mere målrettet og aktiv politik, der dels sigter mod at øge mobiliteten og kvalifikationerne på arbejdsmarkedet, dels sigter mod at koble indsatserne sammen med makroøkonomiske målsætninger (indkomst- og lønpolitik). Trods denne nyorientering og begyndende aktivgørelse fastholdte arbejdsmarkedspolitikken imidlertid også sin 'socialpolitiske arv', at sikre lighed og tryghed gennem kompensation ved indkomsttab.

Arbejdsmarkedspolitikken kan derfor siges, at have udviklet fire grundfunktioner: (1) **Allokering** af arbejdskraft (arbejdsformidling og mobilitetsfremme), (2) **kvalificering** af ledige og beskæftigede (efter- og videreuddannelse, ordinær uddannelse, personlig udvikling m.v.), (3) **beskæftigelsessikring** (aktive foranstaltninger som jobtræning, fleks- og skånejobs, jobskabelse m.v. eller tilbagetrækningsordninger som orlov og efterløn), og endelig (4) **forsørgelse** (sikre indkomstkompensation ved ledighed, ulykke og sygdom) (jf. Jørgensen

1985; Hansen m.fl. 1997; Jørgensen m.fl. 1999).⁹⁷ Organisatorisk gennemføres arbejdsmarkedspolitikken ved hjælp af et regionaliseret statsligt system med en høj grad af involvering af arbejdsmarkedets parter i lovforberedelse, politikformulering og politikimplementering. De arbejdsmarkedspolitiske indsatser er hovedsageligt rettet mod forsikrede ledige og beskæftigede.

I modsætning hertil – og til tider i konkurrence hermed – står **det socialpolitiske system**, som er parlamentarisk forankret i det kommunale selvstyre, og hvor ledighedsbekæmpelsen blot er et blandt mange politik hensyn (jf. Larsen m.fl. 2001; Damgaard 2003; Larsen 2004).⁹⁸ Målgrupperne for kommunernes arbejdsmarkedsindsatser adskiller sig fra målgrupperne i arbejdsformidlingssystemet, idet kommunerne har ansvaret for aktivering og forsørgelse af ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere, revalidender, personer med jobs på særlige vilkår (skåne- og fleksjobs med tilskud) og førtidspensionister.⁹⁹ Kommunernes målgrupper befinder sig typisk længere væk fra arbejdsmarkedet end AF-systemets målgrupper, hvorfor kommunerne ud fra et individuelt helhedssyn kan vælge at vægte andre og bredere formål end selvforsørgelse. Der er netop overfor socialpolitiske målgrupper, at VSA og DRAM blev lanceret som en løsning. Men for at øge arbejdsmarkedets rummelighed, er det nødvendigt at bearbejde holdninger og adfærd blandt private virksomheder, arbejdsmarkedets parter og de beskæftigede, dvs. hos aktørerne i det arbejdsmarkedspolitiske system. Som politik går VSA og DRAM således på tværs af den traditionelle institutionelle og politiske opdeling af arbejdsmarkedssystemerne. Siden begyndelse af 1990'erne – og sideløbende med udviklingen af VSA og DRAM – er der foregået en stigende sammenblanding af den kommunale og statslige arbejdsmarkedspolitik. Med indførslen af **aktivlinien** i både social- og arbejdsmarkedspolitikken er opgavesammenfaldet mellem systemerne øget, navnlig gennem en 'arbejdsmarkedsdrejning'

97 Der har igennem tiden været konstante spændinger mellem de fire grundfunktioner. Forskellige arbejdsmarkedspolitiske aktører vægter de forskellige hensyn forskelligt, hvilket også er en medvirkende årsag til at der sjældent er 'ro' om arbejdsmarkedspolitikken (Jørgensen m.fl. 1999). Arbejdsmiljøindsatser har imidlertid levet et selvstændigt liv på kanten af det arbejdsmarkedspolitiske system, og betragtes ikke i opdelingen som en af arbejdsmarkedspolitikens hovedfunktioner (Hansen m.fl. 1997). Med de senere års stigende fokus på sygefravær og arbejdsmiljø er disse indsatser imidlertid bragt tættere på den aktive arbejdsmarkedspolitikens kernefunktioner.

98 Socialpolitik forstås i nærværende sammenhæng snævert, som hvad der aktuelt betegnes den aktive socialpolitik, altså den kommunale arbejdsmarkedspolitik overfor potentielt erhvervsaktive målgrupper (som kontanthjælpsmodtagere, revalidender, sygedagpengemodtagere, førtidspensionister handicappede m.v.), det vil sige den arbejdsmarkedsrettede socialpolitik.

99 I hvert fald i skrivende stund før det politiske forlig om kommunalreform og enstrengt arbejdsmarkedssystem, hvor regeringen har spillet ud med at arbejdsmarkedspolitikken (AF-systemet) skal kommunaliseres (jf. Regeringen 2004).

af socialpolitikken (Damgaard 2003).¹⁰⁰ Den logiske konsekvens heraf er ressortomlægningen ved årsskiftet 2001/2002, hvor både den aktive socialpolitik og aktive arbejdsmarkedspolitik blev samlet i det tidligere Arbejdsministerium, nu Beskæftigelsesministeriet. Trods den politiske og opgavemæssige ensretning, er der imidlertid fortsat tale om to forskellige administrative systemer med forskellige typer af målgrupper, forskellige styringsvilkår og aktørinvolveringer, hvilket besværliggør den aktuelle diskussion om et 'enstrengt arbejdsmarkedssystem' (Damgaard 2003; Larsen 2004). Arbejdsmarkedsdrejningen leder også frem til bekymring for om socialpolitikken fortsat evner at varetage sit oprindelige og væsentligste formål, nemlig at drage omsorg for 'de svagest stillede', som ikke umiddelbart anses som arbejdsmarkedsparete (jf. Larsen m.fl. 2001; Larsen 2004).

Som offentlig politik er VSA ligeledes udtryk for denne 'arbejdsmarkedsdrejning' af socialpolitikken. Nye målgrupper, som ikke tidligere i væsentligt omfang er blevet gjort til genstand for aktive foranstaltninger (f.eks. langtidssygemeldte, førtidspensionister, handicappede, seniorer, flygtninge og indvandrere m.v.) udsættes i stigende grad for aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag. Integrationen af udstødte og marginaliserede går gennem beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked, hvilket dels kan medvirke til at nedbringe de sociale udgifter, dels kan medvirke til at løse en beskæftigelsespolitisk udfordring, at øge arbejdsudbuddet. Med aktivliniens indtog har socialpolitikken officielle formål skiftet karakter. Socialpolitik betragtes ikke længere blot som en omkostningsfaktor, der skal sikre 'ro på bagsmækken', men (i hvert fald på det intentionelle plan) som en investering, der skal udvikle menneskelige ressourcer, øge arbejdsudbuddet, sikre velstand og økonomisk vækst (Socialministeriet 2000b), altså målsætninger som ligger tæt op af arbejdsmarkedspolitikken målsætninger. Fælles for arbejdsmarkedssystemet og det social system er også, at **virksomhederne ikke i særlig høj grad er blev pålagt at spille en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitisk rolle**. Som det fremgår nedenfor, er VSA imidlertid ikke et historisk nybrud, men har været praktiseret i forskellige former til forskellige tider, dog oftest ud fra en

100 Det er vanskeligt at stadsfæste aktivliniens begyndelsepunkt. Etableringen af den statslige arbejdsformidling (AF) i 1969 markerer en begyndende aktivering af arbejdsmarkedspolitikken, som følges op af jobtilbudsordningen i 1978, arbejdstilbudsordningen i 1981 og uddannelsestilbudsordningen i 1988. Cementeringen af aktiveringspolitikken sker med arbejdsmarkedstreformen fra 1994. En tilsvarende udvikling kan findes i den kommunale arbejdsmarkedspolitik. Revalideringsloven af 1960 er en forløber for 'arbejdsmarkedsdrejningen' af socialpolitikken, der senere følges op af ekstraordinære foranstaltninger for ungdomsarbejdsløse i 1977 og ungdomsydelsesordningen i 1990. Med Lov om Aktiv Socialpolitik gøres aktiveringsforpligtelsen i 1998 gældende for alle kontanthjælpsmodtagere uanset alder eller problemkarakter (jf. Larsen m.fl. 2001; Bredgaard m.fl. 2002; Damgaard 2003).

snæver virksomhedsstrategisk overvejelse. Først med den politiske dagsordensfastsættelse i 1993/94 bliver VSA for alvor et offentligt og politisk anliggende.

5.2. Virksomhedspolitisk baggrund

VSA blev hverken i Danmark, Europa eller USA opfundet i slutningen af det 20. århundrede (Mitchell 1989; Segal m.fl. 2002; Sobczak 2003), som man kunne foranlediges til at tro af aktuelle debatter. I det tidlige industrisamfund, før institutionaliseringen af den universelle velfærdsstat, internaliserede visse virksomheder - selvom det formentlig kun var de færreste - ansvaret for egne medarbejdere (f.eks. i forhold til ældre og syge medarbejdere) baseret på en uskreven social kontrakt (social omsorg til gengæld for loyalitet mod virksomheden) (jf. Gamst og Bislev 1995; SFI 2002, s. 55; Kamp 2003).¹⁰¹ **Man kan i den forstand tale om den paternalistiske virksomhed, der påtager sig et individuelt ansvar for de ansatte, deres familier, lokalsamfundet, og i visse tilfælde nationalstaten.** Der er tale om en klar hierarkisk relation mellem overordnet og underordnet, hvor ydelser gives ud fra religiøse eller andre etiske principper eller som funktionelt alternativ til fraværet af velfærdsstatslige sikringsordninger. Lønarbejderen forventes at modtage ydelser med taknemmelighed og ærbødighed og ellers at forholde sig loyalt og ukritisk til virksomhedens drift (jf. Lafarque Pedersen 1999). Motiverne for denne tidlige form for socialt ansvarlig virksomhedsadfærd var derfor at finde i frygten for social uro og radikalisme, et ønske om at holde fagforeninger udenfor fabriksporten eller en mere diffus moralsk pligtfølelse (jf. SER 2001, s. 24). I en mere nutidig form beskriver Kylling (1993, s. 33ff.) denne virksomhedstype, som den familiære virksomhed med den socialt engagerede person, hvor socialt ansvar er baseret på personlig kontakt, individuelle løsninger og socialt engagement.

Den tidlige policyudvikling af VSA støder derfor også på politiske betænkeligheder, da man i slutningen af 1993 beslutter sig for at 'sælge konceptet' til politikerne. Som kontorchef i Socialministeriet Eva Pedersen udtrykker det: *'En model, hvor du får velfærdsydelser qua dit arbejde, er ikke salgbar i Danmark'*. Fra en traditionel socialdemokratisk og fagforeningspolitisk synsvinkel kunne VSA nemlig tolkes som en tilbagevenden til den paternalistiske virksomhed og som en tendentiell privatisering af den universelle, rettighedsbaserede og skattefinansierede velfærdsstat (jf. også kapitel 1). Programmagerne i Socialministeriet gjorde derfor meget ud af at overbevise skeptikerne om, at der var et

101 Historikeren Per Boje (2003, s. 167) nævner, hvordan ledere af større danske virksomheder, allerede i slutningen af 1800-tallet opfattede, at de havde et særligt ansvar for at deltage aktivt i udformningen af samfundets institutioner. Husstandsoverhovedet havde et særligt ansvar overfor de ansatte, et ansvar for lokalsamfundet og i enkelte tilfælde for det nationale fællesskab. Dette ansvar medførte så også en naturlig ret til at udøve en betydelig politisk indflydelse.

interessesammenfald mellem arbejdstager og arbejdsgiver, hvad angik VSA, at man som tidligere fuldmægtig i Socialministeriet Børn Bakdal udtrykker det *'her kunne trække på samme hammel'*.

Problemet med den universelle, rettighedsbaserede og skattefinansierede velfærdsstat, som især blev udbygget og konsolideret fra 1960'erne og fremefter, er imidlertid netop, at den har en tendens til at afprivatisere det sociale ansvar. I takt med velfærdsstatens ekspansion og gradvise overtagelse af ansvaret ved sygdom, ulykker, ledighed og alderdom, har virksomhederne i stigende grad været tilbøjelige til at eksternalisere det sociale ansvar til det offentlige. I industrisamfundet forventes det primært, at virksomheden er profitmaksimerende og dermed tjener sine aktionærer. **Ansvar for arbejdskraftens rekruttering, anvendelse og afvikling bliver dermed i højere grad et anliggende mellem arbejdsmarkedets parter og mellem parterne og det politiske system, der kodificeres i kollektive overenskomster og i arbejdsmarkedslovgivningen. Dette kan betegnes den rettighedsorienterede model for socialt ansvar** (Kamp 2003). Det sociale ansvar er her formaliseret gennem samarbejdsstrukturer som samarbejds- og sikkerhedsudvalg, overenskomstlignende aftaler og ordninger eller virksomhedspolitikker (Kylling 1993, s. 33ff.). Da VSA kommer på den politiske dagsorden i 1994, søger arbejdsgiverne derfor også at demonstrere, at de i forvejen gennem kollektiv aftaler og lovgivning påtager sig et ikke ubetydeligt socialt ansvar. Som Tina Voldby, arbejdskraftchef i DA, udtrykker det: *'Fra arbejdsgiverside gjorde vi opmærksom på udviklingen i overenskomst- og aftalesystemet, hvor fokus ikke alene var på lønspørgsmålet, men mere de 'bløde områder' i overenskomsterne, f.eks. seniorpolitik, sociale kapitler, sygedagpengeområdet, løn under sygdom, løn under barsel osv. [...] Virksomhederne påtog sig jo allerede et social engagement ved at sikre, at der overhovedet er arbejdspladser, ordentlige løn- og ansættelsesvilkår, ansvar for efteruddannelse og opkvalificering af medarbejdere, mulighed for at gå ned i tid af familiære eller aldersmæssige årsager osv.'* Hvorvidt disse ansvar, som følger af lovgivningen og kollektive overenskomster, er at betegne som VSA, er et åbent spørgsmål, som afhænger af definitionen af VSA. Programmagerne i Socialministeriet vil nok være tilbøjelige til ikke at betragte legale og økonomiske ansvar som en del af debatten om VSA, som vi skal se i afsnit 5.5 om den tidlige policyteori.

Kamp (2003) argumenterer for, at det post-industrielle samfund derimod er kendetegnet ved den imageorienterede model for socialt ansvar, hvor det sociale ansvar

er rettet mod at tilfredsstille forventninger og krav hos virksomhedens interessenter (stakeholdere). Medarbejdere anses som unikke individer og ledelsen betragtes som enhver anden medarbejder, dvs. det paternalistiske hierarki såvel som det forhandlingsbaserede magtforhold er forsvundet. Loyaliteten er hverken rettet mod ledelsen eller mod kollegaerne, men mod virksomheden som sådan.¹⁰² Kylling (1993, s. 34ff.) der betegner denne virksomhedstype som 'fremtidens virksomhed', siger at virksomheden er karakteriseret ved en flad struktur, er organiseret i selvstyrende grupper og projekter, styrer via mål og resultater og en opfattelse af at medarbejderne er virksomhedens vigtigste ressource. **Disse opfattelser er imidlertid baseret på et problematisk og konfliktløst syn på VSA, der dels nivellerer interesse modsætninger og konflikter mellem arbejdsgiverne og lønmodtagere, dels tenderer mod en uholdbar generalisering af den angloamerikanske model for social ansvar** (jf. afsnit 3.3), der ikke tager de særlige danske forudsætninger i betragtning, nemlig at VSA her er en offentlig politik snævert rettet ind mod virksomhedernes anvendelse af arbejdskraft. Kamp synes delvis opmærksom herpå, når hun konkluderer, at den stigende betydning af menneskelige ressourcer (HRM), vil betyde at flere virksomheder vil orientere sig mod den imageorienterede tilgang til det sociale ansvar, hvilket indebærer en fare for at social ansvar bliver vinduespynt eller indskrænkes til en indsats med høj symbolværdi, der ikke får nogen betydning i forhold til at forebygge udstødning fra arbejdspladserne (Kamp 2003, s. 180). VSA kan derfor let i denne optik udvikle sig til en markedsføringsøvelse, som tjener kortsigtede profitinteresser fremfor samfundsmæssigt definerede problemer, som arbejdspladsudstødningen og marginaliseringen fra arbejdsmarkedet (jf. også kapitel 1).

Arbejdsmarkedets parter skepsis overfor VSA relaterer sig også til denne forståelse af virksomhederne som en koalition af stakeholders. Som Niels Højensgård, der var en af de centrale programmagere i Socialministeriet i begyndelsen af 1990'erne, beskriver det: *'Virksomhedernes sociale ansvar forbinder sig med nye forestillinger om den reflekseive virksomhed, der træder i relation til sine stakeholdere, det er f.eks. NGO'er, lokal- og civilsamfundsorganisationer. Det er ikke til at styre. Hele den forestilling om industrisamfundet, der bygger på at vi har tre hjørner i trekanten [stat, fagbevægelse og arbejdsgiverorganisationer] så styrer vi bare, den begynder at krakelere i 1990'erne, hvor vi er*

102 Når loyalitetsfølelsen rettes mod virksomheden som sådan, opstår der et interessesammenfald mellem ledelse og medarbejdere, som ofte negligerer at der fortsat er interesse modsætninger i ethvert privatkapitalistisk markedssystem, omend modsætningerne måske har ændret karakter og fået et nyt indhold. Det kan også med nogen ret hævdes, at loyalitetsbegrebet mister betydning, idet individualiseringen af arbejdslivet fremstår som individuelle projekter, der er rettet mod selvrealisering og selvudfoldelse, og dermed underminerer betingelserne for fælles kollektiv handle.

nødt til at tage NGOerne alvorligt, hvor civilsamfundet inddrages, hvor partnerskaber mellem virksomhederne og det offentlige ikke bare er per sendebud, men sker som konkret mulighed. Virksomhedernes sociale ansvar og partnerskaber kan let komme til at blive forbundet med et udviklingstræk, som er karakteristisk for 1990'erne, at alt synes i opløsning. Så er virksomhedernes sociale ansvar et eksempel på det problem, at parterne har vanskeligt ved at styre udviklingen'. Stakeholdertilgangen bryder således med parternes repræsentationsmonopol på samfundsmæssigt og politisk plan samt i forhold til den enkelte virksomhed. Vi skal senere se nærmere på arbejdsmarkedets parter skepsis overfor VSA (jf. kapitel 6) og betydningen af virksomhedernes eksterne samarbejdsrelationer for VSA (jf. kapitel 7).

Pointen er, at vi må forstå VSA i et historisk perspektiv, og at formerne for socialt ansvar varierer i forskellige historiske epoker. Den aktuelle debat om VSA er (som nævnt i kapitel 3) afhængig af tid og sted (kontekstafhængig), og altså ikke unik, men foregår på nye betingelser og under andre omstændigheder. Samtidig er det værd at bemærke, at forskellige former for socialt ansvarlig adfærd kan eksistere på samme tid, det vil sige, at der aktuelt eksisterer virksomheder, der praktiserer henholdsvis den paternalistiske, den rettighedsorienterede og den imageorienterede model for social ansvar. Hvis VSA defineres som det, der ligger udover forpligtelser i lovgivning og kollektive aftaler, levnes der, som det fremgår ovenfor, ikke megen plads til socialt ansvarlig virksomhedsadfærd i det traditionelle industrisamfund. Dette kan være en af grundene til, at man **indtil slutningen af 1980'erne, bortset fra i miljødebatten, stort set ikke diskuterede virksomhedernes sociale ansvar i Danmark:**

”Etik i erhvervslivet og virksomhedernes samfundsmæssige ansvar er meget nyt som politikområde i Danmark. Det skyldes blandt andet, at en række af de potentielle ansvarsområder, som er aktuelle for virksomheder i andre lande, er reguleret enten overenskomst- eller lovmæssigt i Danmark. Ud fra en international målestok vil danske virksomheder på disse områder per definition være samfundsmæssigt ansvarlige, og ansvar på disse områder er ikke som sådan en del af den politiske dagsorden” (Erhvervs- og boligstyrelsen 2002, s. 154).

Det er værd at bemærke, at det sociale ansvar her gøres identisk med frivillig adfærd, som ligger udover legale forpligtelser i enten lovgivningen eller kollektive aftaler. Uanset hvordan man definerer VSA, synes det imidlertid uomtvisteligt, at diskussionerne først for alvor slår

igennem i Danmark i slutningen af 1980erne og begyndelsen af 1990erne. Dette illustreres også i den formentlig første kortlægning af danske virksomheders sociale engagement ('best practice') fra 1993, der anfører at, området ikke tidligere har været beskrevet eller nærmere begrebsafklaret, hvilket også afspejler sig i at virksomhederne havde begrænset opmærksomhed på og bevidsthed omkring karakteren af virksomhedernes sociale engagement (Kylling 1993). Spørgsmålene, der behandles i den resterende del af dette kapitel, er, hvorfor og hvad, der bragte VSA på den danske politiske dagsorden i starten af 1990erne, og hvilken policyteori(er), der ligger indlejret i programmagernes forståelse.

5.3. *Hvorfra kom inspirationen?*

Før vi søger efter forklaringer på hvorfor Socialministeriet i 1994 satte VSA på den politiske dagsorden er det værd at dvæle ved hvorfra inspirationen til policyudviklingen kom. Pointen er nemlig, at selvom begreber som virksomhedernes sociale ansvar, etik i erhvervslivet, god selskabsstyring m.v. længe var blevet diskuteret i den internationale, navnlig angloamerikanske, faglige og politiske debat, og selvom programmagerne i Socialministeriet syntes inspirerede heraf, så blev der opfundet et særligt begreb med et særligt indhold og fokus, som modsvarede påtrængende danske socialpolitiske problemer (jf. også kapitel 3, afsnit 3.3). Der argumenteres i det følgende for at særligt tre typer af inspirationskilder medvirkede til udformningen af den tidlige policyteori om VSA. Nemlig den daværende europæiske diskussion om social inklusion, den angloamerikanske ledelses- og etikdiskussion samt en række lokale partnerskabseksperimenter i danske kommuner.

(1) Formuleringen af kampagnen om VSA ('Det angår os alle' fra 1994) var blandt andet inspireret af, at den danske regering i sommeren 1993 afholdte en international **fattigdomskonference**,¹⁰³ der mundede ud i at daværende Kommissionsformand Jacques Delors opfordrede det europæiske erhvervsliv til at deltage i løsningen af fattigdomsproblemet. Danmark havde, med den nye Socialdemokratisk ledede regering, samtidig formandskabet for den Europæiske Union i foråret 1993, hvilket blandt andet blev benyttet til at sætte arbejdsløsheden højt på den europæiske politiske dagsorden. Den danske politikformuleringsproces kobledes sig således på den daværende **europæiske diskussion** om 'social inklusion' og den europæiske socialmodel, som blev påbegyndt under Jacques Delors i slutningen af 1980'erne. EU Kommissionen lavede efterfølgende et hvid-papir om 'Vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse' (december 1993), der søgte at opstille innovative løsninger på den Europæiske beskæftigelses- og vækstkrisen. I forhold til beskæftigelsen anbefalede Kommissionen initiativer, som i høj grad var identiske med daværende danske

103 Forløberen til den aktive arbejdsmarkedspolitik i EU er det tredje fattigdomsprogram, som var et forsøgs- og udviklingsprogram fra begyndelsen af 1990'erne, der havde til formål at eksperimentere med nye metoder til bekæmpelse af social eksklusion i Europa. Finansieringen kom fra socialfondsmidlerne, der blandt andet også finansierede en række danske projekter, herunder Virksomheden Møn, et lokalt partnerskabseksperiment indenfor aktiveringsområdet (jf. Andersen 1994).

prioriteter.¹⁰⁴ Udviklingen af kampagnen om VSA er formentlig inspireret af denne europæiske diskussion om aktiv beskæftigelsespolitik, fattigdomsbekæmpelse og social inklusion, der så at sige gav **medvind til et begreb under udvikling**. Generelt hæmmes EU-kommissionens visioner om en europæisk socialmodel og en stærkere europæisk socialpolitik imidlertid af subsidiaritetsprincippet og medlemsstaternes manglende vilje til at afgive suverænitet til de sociale og velfærdstatslige sikringsordninger. Hvad angår beskæftigelsespolitik og sociale sikringssystemer var og er EUs rolle reelt begrænset til inspirator og diskursudvikler.¹⁰⁵ Der er generelt blandt denne undersøgelses respondenter en opfattelse af, at Danmark på daværende tidspunkt i begyndelsen af 1990'erne var foran den europæiske diskussion både med hensyn til udviklingen af arbejdsmarkedspolitikken og med hensyn til VSA. Som Tina Voldby udtrykker det: *'Da vi startede med at diskutere virksomhedernes sociale ansvar var man startet i udlandet [...] Når vi kiggede på de lande, var det ikke interessant for os, det appellerede ikke til den danske model hverken blandt politikere eller parterne. For vi stod ikke i den samme situation som i udlandet. Vi havde et rimeligt velfungerende samfund og velfærdssamfund og et højt udviklet overenskomstsysteem. På det tidspunkt vi begynder at snakke virksomhedernes sociale ansvar, så kiggede udlandet måbende på os, og opfattede at vi var syvmileskridt forud'*. Det man på daværende tidspunkt 'valgte' at se i udlandet var navnlig kvoteordningerne i de kontinentaleuropæiske lande, hvor en procentdel af arbejdskraften til eksempel skulle være handicappede. Denne tvangs- og sanktionsbaserede form for socialt ansvar appellerede imidlertid hverken til arbejdsmarkedets parter eller programmagerne i Socialministeriet. Det danske velfærdssystem var imidlertid næppe på daværende tidspunkt, som det fremgår af citatet, særligt velfungerende, nærmere tværtimod, det blev opfattet som værende i alvorlig krise, se vi skal se nedenfor (jf. afsnit 5.4).

104 Blandt andet afviste Kommissionen generelle arbejdstidsnedsættelser, arbejdsdelingsprincipper, drastiske lønnedgange og begrænsninger af den sociale beskyttelse som løsning på beskæftigelsessituationen. I stedet blev anbefalet livslang læring, øget arbejdsmarkedsfleksibilitet og virksomhedsintern fleksibilitet, aktive beskæftigelsespolitikker og støttet beskæftigelse i den 'sociale økonomi' samt solidaritet mellem beskæftigede og arbejdsløse, mellem mænd og kvinder, mellem generationer og mellem europæiske regioner (EU Kommissionen 1993). Prioriteter der i høj grad lå i forlængelse af den daværende social- og arbejdsmarkedspolitiske diskussion i Danmark, jf. om Zeuthen-kommissionen og Socialkommissionen nedenfor.

105 Diskussionerne på Europæisk plan om en mere aktiv beskæftigelsesstrategi tog yderligere fart i midten af 1990'erne, navnlig med Det Europæiske Rådsmøde i Essen i 1994 (hvor det Europæiske Råd beder medlemsstaterne om at uarbejde flerårige beskæftigelsesprogrammer, de såkaldte Multiannual Programmes – MAPer) og senere med Amsterdam-traktaten fra 1997 (der indeholdt et selvstændigt kapitel om beskæftigelsen, som tværgående politik) og Luxemborg-processen fra 1997 (hvor den europæiske beskæftigelsesstrategis fire søjler formuleres). VSA (corporate social responsibility) blev først bragt på kommissionens dagsorden i 2000/2001. Det er således muligt at hævde at dansk (og skandinavisk) arbejdsmarkedspolitik i høj grad har været

(2) Der var desuden nogle af de centrale programmagere i Socialministeriet, der var inspirerede af **angloamerikanske ledelses- og etikdiskussioner**, som grundlæggende handlede om, hvordan virksomhederne kunne bidrage til den sociale og samfundsmæssige udvikling (jf. kapitel 3 samt Hardis 2001). Flere respondenter nævner daværende afdelingschef **Bryan Nicholls**, som den, der omkring 1991 introducerer begrebet VSA for embedsmændene i Socialministeriet. Niels Højensgård, der var med i Socialministeriet fra starten, beskriver det således: *'Med baggrund i diskussionen om at mobilisere andre ressourcer end blot det offentlige, bliver Bryan Nicholls opmærksom på, at man i Storbritannien har en vældig diskussion om, hvordan virksomhederne kan være med til at skabe en bedre social udvikling. Den tradition bygger på en ældgammel, filantropisk angloamerikansk tradition, som naturligvis er stærk i en samfundsformation, hvor det social sikkerhedsnet er meget mindre. Det engelske velfærdssystem kan ikke samle det hele op, fordi man ikke vil samle det hele op. Af samme grund udvikler der sig en social samvittighed andre steder end i det offentlige system. Det er meget forskelligt fra en dansk tradition, hvor vi har deponeret langt den største del af det sociale ansvar hos det offentlige og via skattebetaling. Men ideen 'why not'?'.*

Konkret materialiserer ideen sig ved, at den nytiltrådte departementschef, Johannes Due, i 1991 nedsætter en række **arbejdsgrupper under socialministeriets udviklingskontor**, herunder en erhvervsgruppe, der beskæftigede sig med erhvervslivets og arbejdsmarkedets sociale engagement (Socialministeriet 1991). De angloamerikanske diskussioner om VSA var imidlertid i høj grad initieret af erhvervslivets selv ud fra spørgsmålet om, hvordan virksomhederne kunne imødekomme nye krav og forventninger i deres omgivelser og undgå politisk regulering ved at påtage sig nye sociale ansvar, f.eks. i forhold til lokalsamfund, menneskerettigheder og miljø. Som Berit Johannsen, tidligere chefkonsulent i Socialministeriet, udtrykker det: *'Begrebet virksomhedernes sociale ansvar kom ligesom udefra, og er blevet til det, som det blev inde hos os. Fordi det er i Socialministeriet, det bliver bragt ind, spørger man: Hvad kan det gøre for Socialministeriet?'*. Begrebet blev rettet snævert ind omkring, hvad der på daværende tidspunkt blev betragtet som det afgørende socialpolitiske problem, nemlig virksomhedernes arbejdskraftanvendelse. Og ud fra en forståelse af, at staten fortsat har muligheder for at adfærdsregulere erhvervslivet og binde virksomhederne til social- og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger, omend under nye

forudsætninger og betingelser, som indebærer nye rolledefinitioner for såvel staten som erhvervslivet. Som nævnt gør forskellene i fokus, formål, aktørsammensætning, velfærdsstatslige traditioner og arbejdsmarkedsregimer det **vanskeligt uformidlet at importere den brede internationale (især angloamerikanske) forståelse af virksomhedernes sociale ansvar til en dansk kontekst** (jf. afsnit 3.3). Statens traditionelt store betydning i den danske velfærdsstat er nok medvirkende til, at der i det hele taget formuleres en politik omkring VSA, der således må forstås som et samspil og modspil mellem offentlige interesser og virksomhedsinteresser. Den tidlige placering af ansvaret for det politiske program i Socialministeriet indebærer, at Ministeriet tilegner sig den måske væsentligste magtform, definitionsmagten, evnen til at formulere en bestemt problemforståelse og et bestemt policybegreb. Politikprogrammets sektorplacering antages derfor at have en selvstændig betydning for programmets fokus, indhold og konsekvenser, som formentlig også vil kunne ses efter overflytningen til Beskæftigelsesministeriet (jf. afsnit 6.4).

(3) Udover den internationale inspiration var der også inspiration at hente i en række **eksperimenter i danske kommuner og ved 'eksemplariske' virksomheder** fra 1990ernes begyndelse. Det drejer sig blandt andet om Virksomheden Møn, hvor kommunen, en række borgerorganisationer, erhvervsliv og fagbevægelsen indgik et socialt partnerskab med ansvar for aktivering og jobskabelse for bistandsklienter på Møn. Projektet blev støttet af Socialministeriet og gennem EU's socialfondsmidler i en treårig periode. I 'Brug-for-alle' kommunerne¹⁰⁶ blev der eksperimenteret med inddragelse af det private erhvervsliv i aktiveringen af unge kontanthjælpsmodtagere. Herlev kommune havde etableret et samarbejde med ISS omkring jobtræning og beskæftigelse af bistandsklienter. Peter Duus, som var socialchef i Herlev kommune, blev senere hentet ind i Socialministeriet, hvor han som kontorchef blev en af hovedarkitekterne bag udviklingen af programmet om VSA. Karen Jespersen siger selv om inspirationen til udviklingen af virksomhedskampagnen:

"Da jeg blev socialminister, var et af mine mål at fremme en social ansvarlighed i virksomhederne. Jeg var inspireret af en af Danmarks store virksomheder, Grundfos, der i mange år har haft et værdigrundlag, der går ud på, at

106 'Brug for alle' kommunerne var et forsøgsprojekt under Socialministeriet (1991-1993), der havde som hensigt at udvide aktiveringsforpligtelsen til alle kontanthjælpsmodtagere, ikke blot unge under 21 år, som var lovens krav på det tidspunkt (jf. Binder 1994).

virksomheder har et medansvar for at forebygge social udstødning” (Jespersen 1999, s. 43).

Det er værd at erindre sig, at begrebet VSA i hvert fald siden 1991 havde udgjort referencerammen for en række embedsmandsdiskussioner i Socialministeriet. Ministeren blev ikke direkte involveret, før ideen om en virksomhedsrettet kampagne opstår i efteråret 1993. Niels Højensgård beskriver perioden før den politiske godkendelse af initiativet således: *’Det er karakteristisk for den type af udviklingsprojekter, som i starten er lidt betændte, lidt ukendte eller lidt mærkelige, at man må gå og rode med det, finde sine egne ben, lave lidt analyser, før man siger ’nu skal du høre Minister, det her er faktisk en ret god ide’*. Da man i embedsværket beslutter sig for at involvere Ministeren direkte, er det med et todelt budskab, som Niels Højensgård beretter: *’Det vi forsøgte at tegne for Ministeren var dels et ideologisk budskab, et sæt af holdninger omkring, hvad det her kan, hvad det ikke kan og hvad de fælles interesser kan være, dels en konkret buket af aktiviteter, blandt andet en stor spørgeskemaundersøgelse af Burton-Marsteller, mindre undersøgelser fra Formidlingscenter Aarhus og etablering af virksomhedspuljen’*. Sporet for det politiske program om VSA bliver således bemærkelsesværdigt nok udlagt af centralt placerede embedsmænd i Socialministeriet, og derefter ’solgt’ til den nytiltrådte Socialminister, som tager begrebet til sig, og ’sælger’ det videre til offentligheden i begyndelsen af 1994. Virksomhedskampagnen, der lanceres i januar 1994, repræsenterer et **politisk nybrud** dels for Socialministeriet, som ikke tidligere i større omfang havde henvendt sig direkte til hverken erhvervslivet eller arbejdsmarkedets parter, dels et nybrud i socialpolitikken, som ikke tidligere i nævneværdigt omfang havde været rettet mod arbejdsmarkedets efterspørgselsside eller mod (re)integration på det ordinære arbejdsmarked.

Opsummerende kan vi derfor sige, at den tidlige udvikling af politikprogrammet om VSA både er udtryk for **policy transfer** og **policy innovation**. Policy transfer i den forstand, at der hentes inspiration dels i den angloamerikanske og europæiske diskussion om blandt andet VSA, etik i erhvervslivet og stakeholderteori, dels hentes inspiration hos ’eksemplariske’ danske virksomheder og lokale sociale partnerskaber. Og policy innovation i den forstand, at politikken tilpasses og målrettes specifikke danske socialpolitiske problemstillinger, navnlig spørgsmålet om eksternaliteterne ved virksomhedernes adfærdsautonomi i forbindelse med rekruttering, udvikling og afvikling af arbejdskraft.

En væsentlig forudsætning for politikområdet opståen og karakter er ifølge flere af programmagerne at finde i **Socialministeriet særlige organisationskultur og omgivelsesbetingelser**. Som Niels Højensgård udtrykker det: '*...ideen ville havde haft meget vanskeligt ved at opstå eller få ben at gå på, hvis det skulle være i Arbejdsministeriet*'.¹⁰⁷ Det har ligget i Socialministeriets natur som organisation i hvert fald siden kommunal- og bistandsreformen i 1970'erne, at det er en rammestyringsorganisation med begrænset reel indflydelse på den konkrete kommunale udmøntning af praksis. Ministeriet står i mange henseender magtesløse og sanktionsløse overfor det kommunale selvstyre, en betingelse man har indrettet sig på og som gør at holdningsbearbejdning gennem overtalelse, dialog, overbevisning og det gode eksempel har en lang tradition som styringsinstrument. En tradition, som tydeligt smitter af på udviklingen af politikprogrammet om VSA. Den anden del af forklaringen er, at Socialministeriet havde oprettet en udviklingskontor, hvor der var tilladt at tænke innovativt, udviklings- og procesorienteret, og at man i forvejen havde en tradition for eksperimenterende udviklingsprojekter (f.eks. de såkaldte SOFUS programmer, Socialstyrelsens forsøgs- og udviklingsmidler). Eksperimentelle implementeringsprocesser var således ikke ukendte for Socialministeriet.

For Socialministeriet blev VSA derfor svaret. Men på hvilke spørgsmål? Det er ovenfor antaget, at arbejdspladsudstødningen og marginaliseringen fra arbejdsmarkedet var de dominerende problemdefinitioner, som førte til udviklingen af det politiske program om VSA. Disse policyproblemer er imidlertid langt fra entydige, og andre typer af problemdefinitioner har også konkurreret hermed i de tidlige policyformuleringer. Spørgsmålet, der forfølges i afsnittet nedenfor, er derfor, hvilke typer af policyproblemer, politikprogrammet blev anset som en løsning på.

107 Programmagerens generelle vurdering er, at Arbejdsministeriet spillede en beskeden rolle i udviklingen af politikprogrammet. VSA blev meget opfattet som Socialministeriet projekt og ressort, idet det omhandlede socialpolitiske målgrupper. Alligevel opretter Arbejdsministeriet i 1996 Udviklingscenter for Beskæftigelse på Særlige Vilkår, der blandt andet havde til formål at understøtte og fremme initiativer til forebyggelse og integration af personer med nedsat arbejdsevne, og som en overgang fra Socialministeriets side blev set som en konkurrent til Formidlingscenter Aarhus (omend Socialministeriet sad med i bestyrelsen for Udviklingscenteret). Senere har Arbejdsministeriet også forsøgt at definere DRAM som det arbejdsmarkedspolitiske modstykke til VSA (jf. Leif Chr. Hansen, kontorchef i Arbejdsmarkedsstyrelsen i *Noget Særligt*, 1999: s. 4). Der er imidlertid ikke tvivl om, at Socialministeriet frem til den formelle overflytning af politikområdet til Beskæftigelsesministeriet i 2001, er de reelle programmager og politikudviklere med Arbejdsministeriet i en langt mere tilbagetrukket rolle.

5.4. Problemdefinitioner: Hvis virksomhedernes sociale ansvar var svaret, hvad var så spørgsmålet?

Med hensyn til politikformulering var begyndelsen af 1990'erne en aktiv reformperiode, hvor forskellige kommissioner på baggrund af den stigende ledighed fremlagde forslag til ændring af arbejdsmarkedssystemet og det sociale system. I det følgende skal vi kort se på forslagene fra Zeuthen kommissionen og Socialkommissionen, navnlig i forhold til private virksomheders rolle i social- og arbejdsmarkedspolitikken og i forhold til personer med reduceret arbejdsevne. Trods forskelligheder i kommissorium, sammensætning og policyanbefalinger medvirkede kommissionerne til at skabe en fælles problemforståelse blandt de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører, der, kort fortalt, handlede om at dæmme op for opsplitningen af velfærdssamfundet i et to-tredjedelssamfund gennem bekæmpelse af strukturledigheden via en mere aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik (jf. Torfing 2004). Zeuthen- og Socialkommissionens problemdefinitioner dannede i høj grad også baggrund for problemdefineringen i Socialministeriet i forbindelse med VSA, omend resultatet her blev et andet.

Zeuthen kommissionen, eller rettere Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (der havde Rigsstatistiker Hans Zeuthen som formand, et flertal af medlemmer som repræsenterede arbejdsmarkedets parter, og otte uafhængige sagkyndige medlemmer) afsluttede sit arbejde i juni 1992. Kommissoriet var at skaffe Folketingets partier *'et sammenhængende beslutningsgrundlag til at afhjælpe strukturproblemer på arbejdsmarkedet, opnå en mere effektiv indsats imod ledigheden og undgå flest mulige skadevirkninger af arbejdsløshed'* (Udredningsudvalget 1992, s.1).¹⁰⁸ Udvalget fremlagde navnlig forslag i forhold til arbejdsmarkedspolitikken og de forsikrede ledige, hvorimod Socialkommissionen (jf. nedenfor) fokuserede på det sociale system og de ikke-forsikrede ledige, omend grænsedragningerne ikke altid var krystalklare.¹⁰⁹ I forhold til private virksomheder var opgaven at stille forslag, der kunne øge virksomhedernes tilskyndelse til at skaffe flere arbejdstilbud, en mere langsigtet uddannelsesplanlægning, øgede muligheder for

108 Arbejdsmarkedets strukturproblemer, altså det forhold at ledigheden ikke kunne falde under et vist niveau uden betydelige løn- og inflationsstigninger, var allerede sat på den politiske dagsorden i slutningen af 1980'erne blandt andet i det økonomiske råds vismandsrapport fra juni 1988 og i arbejdsministeriets hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer fra 1989.

109 Konklusionerne i forhold til styringen af arbejdsmarkedssystemet forblev også modstridende: Zeuthen kommissionen anbefalede et statsligt styret, korporativt og regionaliseret arbejdsmarkedssystem, hvorimod Socialkommissionen anbefalede en amtslig og kommunaliseret arbejdsmarkedspolitik.

jobrotation, og en større inddragelse af arbejdsmarkedets parter i finansieringen af udgifter til dagpenge og efterløn (jf. Udredningsudvalget 1992). I praksis afholdte kommissionen sig imidlertid fra at analysere efterspørgselssidens adfærd, herunder virksomhedernes uddannelsesplanlægning og at stille forslag om ændringer heraf (jf. Jørgensen 1992) omend der blev stillet forslag om øget partsfinansiering af dagpengeudgifterne og foreslået forskellige typer af jobrotationsmodeller.

Zeuthen kommissionens anbefalinger blev ikke gennemført af den daværende borgerlige regering, der i mellemtiden havde fået 'tamil-sagen' på halsen. I 1993 kom en socialdemokratisk ledet 'rødkløver regering' til magten efter at Socialdemokratiet havde været mere end et årti i opposition. Den var kortvarigt en flertalsregering og havde behov for at udvise handlekraft og økonomiske resultater før det kommende valg i september 1994. Arbejdsløsheden var på det tidspunkt steget til rekordhøjde i nyere tid (mere end 12% af arbejdsstyrken), der var økonomisk lavkonjunktur og arbejdsmarkedet blev anset som rigtigt og ufleksibelt. Det fik topprioritet at 'knække' arbejdsløshedskurven, og Zeuthen-kommissionens anbefalinger blev i høj grad fulgt i udformningen af den nye aktive arbejdsmarkedspolitik. Et nyt 'policy-mix' af ekspansiv finanspolitik, aktiv arbejdsmarkedspolitik og regional korporatisme blev implementeret. Den ekspansive finanspolitik 'kick-startede' økonomien gennem stimulering af det private forbrug, og den aktive arbejdsmarkedspolitik fik en vigtig støtte-funktion til det begyndende økonomiske opsving (Kongshøj Madsen 1999; Larsen og Jørgensen 2002; Bredgaard m.fl. 2002, Torfing 2004). Den nye regering signalerede dermed politisk vilje til at gøre noget ved arbejdsløsheds- og marginaliseringsproblemerne. **Arbejdsmarkedsreformen berørte imidlertid ikke i nævneværdig grad virksomhedernes holdninger og adfærd overfor egne medarbejdere eller ledige (arbejdskraftanvendelsen) og overflødiggjorde derfor ikke diskussionerne om virksomhedernes sociale ansvar, som i højere grad var rettet mod socialpolitiske målgrupper (førtidspensionister, sygedagpengemodtagere, revalidender, langvarige kontanthjælpsmodtagere m.v.).**¹¹⁰

110 Arbejdsmarkedsreformen bestod både af en indholdsreform og af en styringsreform. Indholdsmæssigt var målet at sørge for at de ledige var motiverede til at tage og søge arbejde og samtidig udruste dem med tilstrækkelige faglige kvalifikationer og sociale kompetencer til at begå sig på arbejdsmarkedet. Aktiveringspolitikken blev således relanceret i spændingsfeltet mellem social disciplinering og social integration (Larsen m.fl. 2001). Styringen af arbejdsmarkedspolitikken blev også omlagt med oprettelse af regionale arbejdsmarkedsråd (tidligere arbejdsmarkedsnævn) som blev tillagt nye beføjelser samtidig med at arbejdsmarkedsorganisationernes deltagelse heri blev styrket (Larsen m.fl. 1996; Jørgensen 2000; Jørgensen 2002a).

Samtidig med formuleringen af arbejdsmarkedsreformen afsluttede **Socialkommissionen** i 1993 sit arbejde, som var blevet påbegyndt under den borgerlige regering i 1991.¹¹¹ Kommissionens hensigt var at analysere og fremlægge forslag til, hvordan presset på velfærdsstaten fra stigende offentlige indkomstoverførsler, stigende ledighed og forsørgerbyrden kunne reduceres, blandt andet gennem styrkelse af aktivlinjen i socialpolitikken. Kommissionen kunne indledningsvist konstatere, at antallet af personer over 18 år som i løbet af et år i kortere eller længere perioder modtog forsørgelsesydelse fra det offentlige var fordoblet fra 1970 til 1992, at den registrerede ledighed i samme periode var steget fra 25.000 til 320.000 personer, og at indkomstoverførslernes andel af bruttofaktorindkomsten var steget fra 12% til 20%. Ledigheden blev anset som hovedproblemet og som navnlig strukturelt betinget. Den høje ledighed og dens ulige fordeling havde skabt et **polariseret arbejdsmarked**, hvor hovedparten af befolkningen mere eller mindre permanent befandt sig i beskæftigelse, imens en mindre andel blev fastlåst i forsørgelsessystemerne og havde vanskeligt ved at komme tilbage i beskæftigelse. Denne polarisering mellem arbejdsmarkedets insidere og outsiders kunne ifølge Socialkommissionens opfattelse delvis brydes med en styrkelse af aktivlinjen i arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, herunder øget ressourceindsats, afskaffelse af genoptjeningsretten, og etablering af et enstrengt (amtslig og kommunalt) beskæftigelsessystem. I forhold til personer med varige reduktioner i funktionsevnen foreslog kommissionen **beskæftigelse på særlige vilkår** med offentlig lønrefusion (herunder revalidering fremfor førtidspension) og arbejdsmarkedets parter blev opfordret til at tage et større medansvar gennem overenskomstmæssige bestemmelser og arbejdsfastholdelse (herunder større arbejdsgiverfinansiering af sygedagpenge). Målgruppen for beskæftigelse på særlige vilkår blev defineret snævert, som **potentielle førtidspensionister** (der havde varige begrænsninger i arbejdsevnen, cirka 70-90.000 personer på langt sigt), og var tænkt som en løsning på 'paradoksproblemet', at der var mange som ønskede beskæftigelse og samtidig mange samfundsnyttige opgaver som ikke blev udført, hvilket førte til en høj forekomst af 'sort arbejde', 'gør-det-selv arbejde' m.v.

Som nyudnævnt Socialminister¹¹² havde Karen Jespersen angiveligt behov for at definere et eget begreb og tilgang til løsningen af segmenteringsproblemer på arbejdsmarkedet, som den

111 Socialkommissionens formand var tidligere Socialminister Aase Olesen, og bestod ellers af repræsentanter for amter og kommuner samt uafhængige sagkyndige, og altså ikke arbejdsmarkedets parter, som i Zeuthen-kommissionen.

112 Karen Jespersen var Socialminister i perioden jan. 1993 - jan. 1994 og igen fra sep. 1994 til feb. 2000. Derefter afløst af Henrik Dam Kristensen indtil regeringsskriftet i nov. 2001.

forestående arbejdsmarkedsreform og Socialkommissionen ikke nødvendigvis angav løsninger på. I forhold til arbejdsmarkeds- og aktiveringsreformen følte Socialministeriet sig i nogen grad som 'halehæng' til Finans- og Arbejdsministeriet (jf. Torfing 2004, s. 97). **Med kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar tegner Socialministeriet for det første en selvstændig profil, for det andet, opfindes ifølge programmagerne en 'god og populær' vindersag, hvor der ikke er højtråbende kritikere eller 'larm fra marken'.** Problemopfattelsen var nogenlunde den samme som i Social- og Zeuthen-kommissionen (eller i Finans- og Arbejdsministeriet om man vil), men problemløsningen var innovativ. Begrebet VSA var en intuitivt logisk og overraskende løsning på beskæftigelseskrisen og marginaliseringsproblemet, som hurtigt slog an. Som Berit Johannsen, der på daværende tidspunkt var Ministersekretær for Karen Jespersen udtrykker det: *'Det her kan vi simpelthen bare ikke klare eller regulere os ud af, det blev simpelthen for stort, og skatten var høj nok i forvejen. Så det var et kærkomment begreb. Det var så logisk, selvfølgelig kan virksomhederne hjælpe. Vi havde den fornemmelse, at hold da op, det gik hurtigt, det slog an'*. Den 10 januar 1994 lancerer Socialministeriet en kampagne til støtte for virksomhedernes sociale ansvar under sloganet 'Det angår os alle'. Dette er startskuddet til VSA som politisk program, og til politiseringen af spørgsmålet om VSA.

Vi kan nærme os en forståelse af hvilke problemdefinitioner, der blev lagt til grund for politikprogrammet, herunder hvordan de adskiller sig fra Zeuthen-kommissionens og Socialkommissionens anbefalinger ved at lægge forskellige politikforståelser ned over casen. I det følgende skelnes mellem fire problemforståelser af VSA (1) som ny velfærdsvision, (2) som økonomisk besparelse, (3) som aktivering af menneskelige ressourcer og (4) som aktivering af private virksomheder i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Disse problemforståelser, som er illustreret i figuren nedenfor, er ikke gensidigt udelukkende men nærmere overlappende.

Figur 5.1. Problemforståelser som leder frem til politikken om virksomhedernes sociale ansvar

<p>Velfærdssamfundets overlevelse</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ frygt for eroderende solidaritet og skattebetalingsvilje hos de beskæftigede ➔ forhindre udviklingen af et to-tredjedelssamfund ved at stille krav om modydelser for offentlige overførselsindkomster og ved at 'åbne' arbejdsmarkedet for personer med reduceret arbejdsevne ➔ det offentliges begrænsninger <p>Økonomiske besparelser</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ reducere passive forsørgelsesudgifter ikke ved generelle sænkninger af dagpenge og kontanthjælp men ved aktive tilbud og pligt til at 'yde for at nyde' ➔ begrænse udgifterne til førtidspension og sygedagpenge <p>Aktivering af menneskelige ressourcer</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ afvisning af borgerløn og arbejdsdeling ➔ plads til alle på det ordinære arbejdsmarked ➔ arbejde som ressourcegivende og identitetsskabende <p>Aktivering af virksomhederne i social- og arbejdsmarkedspolitikken</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ fokus på arbejdsmarkedets efterspørgselsside og de uheldige samfundsmæssige konsekvenser af et liberalt og fleksibelt arbejdsmarked ➔ virksomhedernes sociale ansvar som forudsætning for at begrænse arbejdspladsudstødningen og øge integrationen af personer uden beskæftigelse eller udenfor arbejdsmarkedet ➔ sociale partnerskaber på lokalt niveau
--

Pointen med i første omgang at holde problemforståelserne adskilt er, at illustrere tvetydigheden i politikprogrammet og dets eksperimentelle karakter, herunder det forhold at forskellige problemdefinitioner leder frem til det samme svar, nemlig VSA.

(1) Velfærdssamfundet overlevelse: Som nævnt blev der trods forskelle i kommissorium og anbefalinger mellem Zeuthen- og Socialkommissionen etableret en fælles diskurs og problemopfattelse i begyndelsen af 1990'erne, som også fik afgørende betydning for udformningen af det politiske program om VSA og den tidlige policyteori. Der var dels en fælles forståelse af det akutte behov for at skifte fra overvejende passive forsørgelsesydelse til aktive foranstaltninger, der var rettet mod tilbagevenden på det ordinære arbejdsmarked. Her spillede især Zeuthen-kommissionens forslag om en behovsorienteret og individuel aktiveringsindsats en nøglerolle. Dels opstod en fælles problemerkendelse af, at der måtte gøres noget ekstraordinært overfor personer med varigt nedsat funktionsevne, hvor Socialkommissionen foreslog om beskæftigelse på særlige vilkår aktualiseredes. **En forudsætning for at begge dele kunne lykkes var ifølge Socialministeriet, at frivillige organisationer og private virksomheder spillede en mere offensiv social- og**

arbejdsmarkedspolitisk rolle i ledighedsbekæmpelsen. Dette må formodes at være en af hovedårsagerne til Socialministeriets igangsætning af den første kampagne for at påvirke VSA. Programmagerne i Socialministeriet overtog forestillingerne om udviklingen af et **to-tredjedels-samfund**, hvilket kommer tydeligt frem i citatet nedenfor, hvor daværende Socialminister Karen Jespersen beskriver behovet for socialt ansvarlige virksomheder:

”Men vi lever i en tid, hvor arbejdsløsheden og opløsningen i de traditionelle netværk sætter stadig større skel i befolkningen. Det splittede samfund, hvor flertallet nok har et godt liv, men hvor et stort mindretal er skubbet ud, er ikke bare et skræmmebillede. Det er en konkret udvikling, som vi må forholde os til. Det gælder også risikoen for, at udgifterne til overførselsindkomster og reparation af de menneskelige skader løber løbsk” (Politiken 10 jan. 1994).

Kampagnen for VSA var et led i regeringens bestræbelser på af **forny den danske velfærdsmodel** og modgå udviklingen af et splittet samfund. Programmagerens selvstændige bidrag til den nye ledighedsdiskurs, som udvikles med Zeuthen- og Socialkommissionen, var at stille skarpt på de private virksomheder og deres rolle i velfærdssamfundet (jf. nedenfor). Frygten for velfærdsstatens overlevelse var begrundet i at den store del af befolkning i den erhvervsaktive alder, som var på overførselsindkomster (cirka 1/3) potentielt ville kunne underminere solidariteten og skattebetalingsviljen hos de cirka to-tredjedele, som var i beskæftigelse, særligt i en situation hvor overførselsmodtagernes arbejdsvilje blev betvivlet (jf. Jespersen 1999, s. 73). Problemet kunne delvist løses med en aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik, hvor der blev stillet krav om at ’yde for at nyde’, det vil sige pligt til aktivering som modydelse for dagpenge og kontanthjælp, og hvor de offentlige myndigheder opprioriterede uddannelsesaktivering, voksen- og erhvervsuddannelse samt jobrotation. Men også kun delvist, idet der fortsat ville være en gruppe af personer, som ikke umiddelbart kunne gøres aktiveringsparate og ved hjælp af midlertidig støttet beskæftigelse eller uddannelse kunne reintegreres på arbejdsmarkedet. Overfor denne gruppe, som hverken var aktiveringsparate eller parate til førtidspension, blev beskæftigelse på særlige vilkår lanceret som løsningen. Der var i Socialministeriet en klar forestilling om **statens begrænsninger**, at offentlige myndigheder nærmest havde spillet fallit overfor arbejdsløsheds- og marginaliseringsproblemet, og at andre ikke-statslige ressourcer måtte mobiliseres (jf. Politiken 10 jan. 1994). Som Niels Højensgård udtrykker det: *’Der lå en helt klar fornemmelse af, at det offentlige ikke magter det her alene, det offentlige kommer til kort*

overfor de udstøelsesmekanismer, fordi vores økonomi ikke er stærk nok til at suge dem op, selv når den er, suger den ikke alle op [...] Der var selvfølgelig også den brede diskussion af legitimitets-, funktions- og effektivitetskrisen, men mere konkret, hvad skal vi gøre ved dem, er der nogen som kan hjælpe os?'. De private virksomheder blev tildelt denne rolle som 'samfundshjælper', både som en fornyelse af den danske velfærdsmodel og som en konkret mulighed for at aflaste staten finansielt.

(2) Økonomiske besparelser: Høj og vedvarende ledighed samt arbejdspladsudstødning skabte et stort økonomisk pres på de sociale sikringsordninger og de offentlige finanser. Fra 1960 til 1995 steg antallet af ikke-beskæftigede overførselsmodtagere fra 190.000 til 930.000, dels som følge af stigende arbejdsløshed, dels som følge af nye sociale velfærdsordninger, som i stigende grad overtog familiens forsørgerrolle. Beskæftigelsen var blot imellem 1990 og 1994 faldet med næsten 100.000 personer, samtidig med at den offentlige gæld var steget fra 60% af BNP til knap 80% af BNP. Uanset hvilken beregningsmetode man anvender steg marginaliseringen også kraftigt i perioden fra midt-1980erne til midt-1990erne.¹¹³ Ledighedskurven 'knækkede' først i begyndelsen af 1995. Idet **øgede sociale udgifter** blev anset som værende i uoverensstemmelse med økonomiske besparelseshensyn og en opfattelse af, at befolkningen ikke ville acceptere **yderligere skattetryk**, forekom det påtrængende at igangsætte initiativer, der dels kunne øge integrationen af personer udenfor beskæftigelse, dels kunne mindske udstødningen fra arbejdspladserne. Et arbejdsmarked, hvor virksomhederne integrerede en større del af de marginaliserede og begrænsede udstødningen gennem forebyggelse og fastholdelse, var således en mulighed for at reducere statens budgetklemme og de sociale udgifter til fordel for bedre offentlig service. I et langsigtet perspektiv var de høje udgifter til overførselsindkomster uholdbare, idet den fremtidige befolkningssammensætning indebar flere ældre (dermed udgifter til efterløn, pension, sygehuse m.v.) og færre unge (dermed en mindre arbejdsstyrke). En situation, der fik betegnelsen **forsørgerbyrden**. Det handlede derfor om at aktivere så store dele af den potentielt erhvervsaktive befolkning som muligt. I forhold til udgifterne under Socialministeriet ressort blev der navnlig sat fokus på de **'eksploderende' sociale udgifter til sygedagpenge og førtidspension**. Antallet af førtidspensionister var frem til 1995 svagt stigende (fra 250.000 i 1990 til 273.000 i 1995) men udgifterne steg voldsomt (fra 19 mia. kr.

¹¹³ Velfærdskommissionen anvendte til eksempel betegnelsen 'marginaliseret' til at beskrive langvarige kontant- og dagpengemodtagere, som i en treårig periode stort set ikke havde været i beskæftigelse. Fra midten af 1980erne til midten af 1990erne steg denne gruppe fra cirka 150.000 til 250.000 personer (Velfærdskommissionen 1995, s. 36).

i 1990 til 27 mia. kr. i 1995).¹¹⁴ Problemet med stigende sociale udgifter var i forlængelse af frygten for udviklingen af et to-tredjedels samfund, at 'programmagerne' frygtede for faldende villighed til at betale relativt høje indkomstskatter hos den beskæftigede del af befolkningen, og at udgifterne i sig selv båndlagde betydelige ressourcer i passive forsørgelsesindsatser. Biørn Bakdal siger om denne situation: *'Det var helt utroligt hvilke summer, der blev brugt på sygedagpenge, og lige meget hvad man forsøgte virkede det ikke. I det hele taget var udgifterne til overførselsindkomster kraftigt stigende. Det var meget mørke malerier, der blev tegnet op. Derfor blev det et vigtigt politisk problem'*.

(3) Aktivering af menneskelige ressourcer: Den høje og vedvarende ledighed, som var fortsat med at stige siden oliekriserne i 1970erne og særligt under lavkonjunktoren fra 1988-1994 førte til en nyorientering af arbejdsløshedsforståelsen fra et konjunktur- til et strukturparadigme (Goul Andersen m.fl. 2003, Torfing 2004). Strukturledighedens essens var, at arbejdsløsheden ikke kunne falde under et vist niveau, før det ville resultere i uholdbare pris- og lønstigninger. Det var derfor nødvendigt at forbedre arbejdsmarkedets strukturer gennem aktiv arbejdsmarkedspolitik, herunder kortere dagpengeperiode, skrappe rådigheds- og mobilitetsregler, aktiveringspligt og tidligere, behovsorienterede indsatser. Politikken om VSA og senere DRAM er formuleret i forlængelse af denne nye erkendelse og som en **afvisning af arbejdsdeling eller borgerløn**, som svar på arbejdsløshedskrisen. Staten kunne ikke passivt se til at arbejdsløshedsfænomenet blev betragtet som naturligt og uundgåeligt, og at opgaven derfor handlede om at fordele det eksisterende arbejde (som f.eks. ved skraldespandsmodellen) eller permanent forsørge hele den erhvervsaktive befolkning (som ved borgerlønsforslag). I stedet måtte der skabes mekanismer, hvorved arbejdsløse og inaktive kunne reintegreres på det ordinære arbejdsmarked. På den ene side afvises neoliberale påstande om et naturligt ledighedsniveau, på den anden side afvises mere venstreorienterede påstande om 'jobløs vækst' og behovet for et 'alternativt eller tredje arbejdsmarked'. **De menneskelige ressourcer skulle aktiveres gennem ordinær fuldtidsbeskæftigelse.** Dermed anerkendes sammenhængen mellem sociale problemstillinger og tilknytningen til arbejdsmarkedet, dvs. at manglende beskæftigelse ikke blot medfører økonomiske tab for den enkelte og samfundet, men også er forbundet med ringe selvværd, følelsen af ikke at være efterspurgt, manglende mulighed for selvrealisering gennem arbejdslivet og dermed svækket social sammenhængskraft på det samfundsmæssige plan.

¹¹⁴ Der foretages imidlertid ikke større omlægninger af førtidspensionssystemet før i 2001, hvor en førtidspensionsreform vedtages med ikrafttræden i 2003, hvis formål det er, at begrænse antallet af nytilkendte

Socialministeriet fokus på samfundets 'svage grupper' førte ifølge Niels Højensgård naturligt til et fokus på **'den tabte generation'** af unge, som igennem 1980'erne blev 'fastholdt' i passiv forsørgelse, og til en øget synlighed af **eksklusionsproblemet**, *en hel kultur af tabere, som man ikke havde gjort noget ved*, som Niels Højensgård udtrykker det. Dette udgjorde ikke bare et samfundsmæssigt og økonomisk problem, men også et menneskeligt problem, som Biørn Bakdal beskriver det: *'Der var selvfølgelig også en forståelse af at den menneskelige værdi realiseres i arbejdet, selvværdet, at arbejdet gør os menneskelige. Med arbejdsløshed mister du den del af din værdi'*. Der var således en stærk erkendelse af arbejdsløshedens menneskelig omkostninger og at marginalisering fra arbejdsmarkedet medførte social polarisering, hidtil usete fattigdomsproblemer og konflikter mellem arbejdsmarkedets 'insidere' og 'outsidere' (jf. Karen Jespersens kronik i Politiken 10. jan. 1994).

(4) Aktivering af virksomhederne i social- og arbejdsmarkedspolitikken: Den gradvise aktivgørelse af social- og arbejdsmarkedspolitikken førte samtidig til en erkendelse af behovet for at skifte kurs i kommunal socialpolitik med øget vægt på arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesorientering, hvad der ovenfor er betegnet 'arbejdsmarkedsdrejningen' af socialpolitikken (jf. afsnit 5.1). De kommunale aktiveringsindsatser måtte reorienteres fra et fokus på 'det tredje arbejdsmarked' til et fokus på det 'ordinære arbejdsmarked'. Dette forudsatte dels en 'sammensmeltning' af arbejdsmarkedspolitikken og socialpolitikken, dels en ny ansvarsfordeling mellem den offentlige sektor og virksomhederne (Jespersen 1999, s. 44). Det var nødvendigt at **inddrage nye aktører i løsningen af arbejdsløshedsproblemet**, herunder at ansvarliggøre kommunernes lokale samarbejdsaktører gennem inddragelse i udformningen og tilrettelæggelsen af lokale partnerskaber. Her spiller de private virksomheder en nøglerolle. Karen Jespersen beskriver den daværende relation mellem offentlig politik og virksomhedsadfærd således:

"Virksomhederne har intet haft med socialpolitik at gøre. Alt andet end A-arbejdskraft er blevet betragtet som sociale klienter, som så enten er blevet fyret eller gået på sygedagpenge, og så har man jo glemt alt om dem. Men de mennesker kommer jo aldrig ind igen, hvis ikke erhvervslivet erkender, at de har et medansvar. Der er jo ikke tale om, at man reparerer nogle mennesker, som så vender tilbage igen. Tværtimod ser vi, at jo længere tid de går på sygedagpenge,

desto mere syge bliver de, og desto tættere kommer de en førtidspension” (LO-Magasinet 1998, s. 55-56).

Virksomhederne beskrives her som en udstødningsmekanisme, der opbruger og nedslider sine medarbejdere og eksternaliserer ansvaret til den offentlige sektor, som så efterfølgende ikke evner at bringe de udstødte tilbage i beskæftigelse. En negativ spiral er igangsat, der kun kan brydes hvis virksomhederne påtager sig et større ansvar for arbejdskraftens udvikling, afvikling og reproduktion. Samme synspunkt fremføres i Abel og Sumborg's prisopgave for Socialministeriet fra 1994:

”...der har været/er en tendens til at virksomhederne har et ’brug-og-smid-væk-syn’ på medarbejderne. De får leveret en arbejdskraft, de ikke på forhånd selv har investeret i. Når arbejdskraften ikke længere kan bruges eller ikke opfylder de krav, virksomheden stiller, skiftes den ud med en anden. Velfærdsstaten står parat til at tage sig af den kasserede arbejdskraft” (Abel og Sumborg 1994, s. 18).

Den virkelige innovation i virksomhedernes sociale ansvar som politisk program ligger netop her i fokuseringen på arbejdsmarkedets efterspørgselsside. Dermed politiseres virksomhedernes personalepolitiske dispositioner, og arbejdsmarkedets efterspørgselsside søges inddraget i ledighedsbekæmpelsen, hvad der kun i ringe omfang havde været tilfældet i hidtidig social- og arbejdsmarkedspolitik. Forventningen om forebyggelse af arbejdspladsudstødning og fastholdelse af udstødningstruede udgør en politisering af ledelsesrettens ’ukrænkelighed’, der tidligere havde lagt et beskyttende værn omkring private virksomheders adfærdsautonomi. Programmagerens påstand er at lempelige ansættelses- og afskedigelsesregler indebærer, at virksomhederne betragter personalet som en økonomisk produktionsfaktor, ikke som en menneskelig ressource, der skal plejes, vedligeholdes og videreudvikles. Eva Pedersen, kontorchef i Socialministeriet, beskriver den særlige danske tilgang til VSA således: *’Det er vigtigt at holde virksomhederne fast på, at de ikke kan benytte en ’brug og smid væk’ model overfor arbejdskraften, og at de har et ansvar for at hjælpe folk ind på arbejdspladserne. Vi har i Danmark en lang tradition for at pasning af børn, handicappede og gamle sker via et skattefinansieret offentligt omsorgssystem. Her er ikke samme politiske behov for at få virksomhederne på banen. Der, hvor vi havde et oplagt behov, var i forhold til arbejdskraften’.* Virksomhedernes adfærdsautonomi i forhold til arbejdskraftanvendelse medfører uhensigtsmæssige samfundsmæssige konsekvenser som

udstødning af 'ikke-produktiv arbejdskraft' og manglende vilje til at integrere personer, der ikke opfattes som tilstrækkeligt produktive og effektive. **Virksomhederne sættes dermed i et negativt lys som udstødningsmekanisme og samfundsmæssig problemskaber.** Man kan sige, at programmagere forsøger at konstruere en negativ social konstruktion omkring virksomhederne, der kan retfærdiggøre forventninger om at de påtager sig nye typer af socialt ansvar overfor arbejdskraften (jf. afsnit 2.1.2 samt Schneider og Ingram 1993). Med inddragelsen af virksomhederne som adressater for den offentlige politik tydeliggøres en forventning om, at virksomhederne bidrager til at løse de policyproblemer, der er nævnt ovenfor, ikke mindst bidrager til samfundet sociale sammenhængskraft, reducerer statens finansielle byrder og medvirker til at sikre opbakning til en universel og skattefinansieret velfærdsstat. Politikområdet er ikke bare et politisk nybrud i ledighedsbekæmpelsen, men også et nybrud for Socialministeriet, for hvem politik i forhold til virksomhederne tidligere var '*en by i Rusland*', som Berit Johannsen beskriver det. Det er nu muligt at opsummere hvorfor og hvordan VSA kom på den politiske dagsorden, og specificere de policyteorier, som lå til grund for den tidlige dagsordensfastsættelse.

På baggrund af denne analyse af hvorfor og hvordan VSA kom på den politiske dagsorden, bliver det nu muligt, at specificere den tidlige policyteori for politikprogrammet, herunder hvilke styringsinstrumenter og implementeringsforståelser der bringes i anvendelse og ikke mindst spørgsmålet om hvorfor en frivillighedsstrategi blev foretrukket af de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører.

5.5. Opsamling og den tidlige policyteori

Policyudviklingen omkring VSA starter i en snæver embedsmandskreds i Socialministeriet i 1990ernes begyndelse. Der nedsættes i 1991 en gruppe af embedsmænd under udviklingskontoret, som får til opgave at kortlægge virksomhedernes eksisterende sociale ansvar og komme med forslag til politikudvikling. Trods usikkerhed og uklarhed over, hvad begrebet VSA dækker, og hvordan det kunne anvendes i en dansk kontekst, føler man at ideen er i overensstemmelse med en voksende erkendelse i erhvervslivet om, at virksomhederne kan bidrage til den sociale opgaveløsning. Og at der her findes en innovativ løsning på beskæftigelseskrisen, de stigende sociale udgifter og væksten i den offentlige sektor (Socialministeriet 1991). Efter yderligere kortlægningsøvelser og begrebsafklaringer i embedsværket (jf. Kylling 1993) er man i efteråret 1993 parat til at involvere Socialministeren direkte og søge accept af en virksomhedskampagne og andre konkrete aktiviteter. Ministeren tager begrebet til sig og lancerer i januar 1994 kampagnen 'Det angår os alle'.

Som begreb og retorik slog VSA overraskende hurtigt igennem. De interviewede programmagere beskriver gennemslagskraften som 'overraskende', 'hurtigt' og 'godt timet'. Som Biørn Bakdal udtrykker det: *'Virksomhederne afviste ikke vores ideer, men var åbne. Det var grundlæggende et spørgsmål om timing, det kunne ligeså godt gå dårligt. Der var et kanon behov for det og en 'open mind'.* Programmagerne bliver bekræftet i, at de har opfundet det **rette begreb på den rette tid**, som Niels Højensgård udtrykker det, dels som følge af virksomhedernes positive respons, dels som følge af stor interesse i udlandet (som blandt andet kom til udtryk ved FNs Social Summit i Istanbul i sommeren 1993). De eneste skeptiske toner kom fra arbejdsmarkedets parter, som vi vender tilbage til i næste kapitel.

Kort tid efter pressekonferencen og lanceringen af virksomhedskampagnen i januar 1994 var det, som om en **selvforstærkende proces** var blevet igangsat, som Niels Højensgård beskriver det: *'Det er mit indtryk, at det begyndte at rulle, næsten af sig selv. Vi havde formået at trykke på de rigtige knapper politisk og propagandamæssigt. Vi havde lavet en plan, at vi i løbet af to år skulle nå til en accept af at det var relevant at diskutere, jeg mener vi nåede det punkt allerede efter et halvt år'.* Programmagerne frygtede for, at VSA ville blive afvist med henvisning til, at det indebar en afmontering af den rettighedsbaserede og skattefinansierede velfærdsstat, eller at virksomhederne afviste at deltage i den sociale opgaveløsning, blev i programmagerne øjne gjort til skamme. Timingen passede perfekt til

den daværende diskussion om velfærdsstatens krise, grænser for statens legitimitet og effektivitet, og behovet for en ny ansvarsfordeling mellem offentlige myndigheder, civilsamfund og marked, og ramte derfor *'bull's eye'*, som Niels Højensgård betegner det.

Med policyanalytiske begreber repræsenterer dagsordensfastsættelsen af VSA i den forstand en relativt tilfældig og løst koblet proces, hvor flere forskellige elementer flyder sammen og skaber et **'window of opportunity'** (jf. Kingdon 1995). På baggrund af arbejdsløshedskrisen formes to ideer, hvis tid er kommet, ideen om aktivering af kontant- og dagpengemodtagere, som tager form i Zeuthen- og Socialkommissionen, og ideen om VSA, som foregår i en mere lukket og snæver kreds af embedsmænd omkring Socialministeriet. Politisk har forslaget om VSA den fordel i forhold til daværende alternative politiske løsninger på beskæftigelseskrisen, at den stemte overens med grundforestillingerne i den fremvoksende aktiveringsstrategi, at beskæftigelse var vejen til integration i samfundet, at reintegration gik via arbejdsmarkedet, og at mængden af arbejde ikke var konstant, men kunne reguleres politisk. Borgerløn og arbejdsdeling bliver derfor fejlet af den politiske dagsorden. VSA og aktiveringspolitikken blev foretrukket som de politiske løsninger på velfærdsstatens legitimitets- og funktionskrise, hvor frygten var en permanent opsplitning af samfundet skabt af spaltningen mellem arbejdsmarkedets *'insidere'* og *'outsidere'* og en frygt for eroderende skattebetalingsvilje. Årsagen hertil var ikke blot at finde i den høje arbejdsløshed og den økonomiske lavkonjunktur, men nok så væsentligt i virksomhedernes tendens til at **eksternalisere arbejdskraftansvaret** til den offentlige sektor og til velfærdsstatslige sikringsordninger. Det var derfor ikke tilstrækkeligt, at øge efterspørgslen på arbejdskraft gennem *'kickstart'* af økonomien eller at udstyre de ledige med tilstrækkelige erhvervskvalifikationer og sociale kompetencer til at matche virksomhedernes efterspørgsel på arbejdskraft; det blev også nødvendigt at bearbejde virksomhedernes adfærd og holdninger overfor personer med nedsat arbejdsevne og lange forudgående ledighedsforløb. **Arbejdspladsudstødning og arbejdsmarkedsmarginalisering blev dermed også gjort til et virksomhedspolitisk problem.** Begge problemer blev naturligvis opfattet som økonomiske problemer, der bidrog til den næsten eksplosive vækst i overførselsudgifterne, men også som et sociale og samfundsmæssige problemer, der i værste fald kunne føre til social uro, fattigdomsghettoer og yderligere polarisering mellem selvforsørgende og offentligt forsørgede. Arbejdsløshedsproblemet blev derfor ikke blot defineret som et individuelt problem (manglende arbejdsvilje) eller et strukturelt problem (for høje forsørgelsesydelse og mismatch mellem arbejdskraftudbud og -efterspørgsel), men også som et samfundsmæssigt

problem (utilstrækkelig social sammenhængskraft og social inklusion i arbejdslivet). Programmagerne problemforståelser er således velfærdspolitisk, økonomisk og socialt begrundet (jf. figur 5.1 ovenfor). En væsentlig **forudsætning for aktiveringsstrategiens succes** var netop, at virksomhederne og arbejdsmarkedet dels var 'åbne' overfor at integrere arbejdsløse og personer med nedsat arbejdsevne, dels at virksomhederne reducerede udstødningen fra arbejdspladserne og 'produktionen' af førtidspensionister. Denne udvikling taler således for at opfattelsen af en '**krisesituation**', hvad enten det er beskæftigelseskrise, velfærdsstatens krise eller økonomisk krise, synes at være en forudsætning for innovativ policyudvikling. Som Niels Højensgård udtrykker det: *'[vi] fik med en passende blanding af ambition, dygtighed og held drejet diskussionen i en retning og et tempo, vi ikke havde gjort os forestillinger om'*. Op igennem 1990erne udvides både aktiveringssporet og sporet omkring VSA gradvist i takt med, at programmagerne overbevises om ideernes berettigelse og succes. Som vi skal se i næste kapitel, flyder aktiveringssporet og sporet om VSA i stigende grad sammen i slutningen af 1990erne under begrebet DRAM.

At VSA kommer på den politiske dagsorden, er imidlertid ikke ensbetydende med, at ideen indeholder en fast teori om årsager og virkninger, faste forestillinger om, hvilke problemsituationer ideen er en løsning på, eller hvordan politikken skal udvikle og materialisere sig – nærmere tværtimod. Som offentlig politik er VSA og senere DRAM udtryk for en **eksperimentel læringsproces**, hvor politikken gradvist får '*gestalt og substans*', som Niels Højensgård udtrykker det. Selvom arbejdsmarkedets parter var skeptisk indstillet overfor visse elementer af VSA, blev de fra starten involveret i policyudviklingen, som Tina Voldby fra DA beskriver det: *'Begreberne blev gradvist opfundet, f.eks. forebyggelse, fastholdelse og integration blev langsomt født af alle de diskussioner – i virkeligheden af policyudviklingen, som vi havde med hinanden, arbejdsmarkedets parter, Socialministeriet og i særdeleshed Karen Jespersen. Så det var meget udviklingsorienteret og jomfrunalt på det tidspunkt'*. Den tidlige udvikling af politikprogrammet var ikke udtryk for nogen velgennemtænkt masterplan eller strategi, men nærmere udtryk for eksperimentel læring, 'trial-and-error' og gradvise videreudviklinger af politikområdet. I 1998, fire år efter kampagnens igangsætning, lød Karen Jespersens vurdering af gennemslagskraften og succesen som følger:

"Vi er på ingen måde kommet til det punkt, hvor vi kan ånde lettet op og sige, at nu har vi fundet de vise sten. Vi står stadig med et stort udstødnings- og

marginaliseringsproblem. Men vi er nået langt på den måde, at det rummelige arbejdsmarked er sat på dagsordenen. Der er ikke mange, der ikke kender begrebet i dag og i en eller anden forstand forholder sig til det” (LO-Magasinet 1998: s. 55).

Offentlig politik der er funderet omkring holdningsbearbejdning som VSA og DRAM, indebærer en næsten permanent kampagneaktivitet, som Eva Pedersen beskriver det: *’...formålet med sådanne kampagner er, at de skal køre op, derefter forankres/permanentgøres, hvilket ofte indebærer et dyk. Kunsten er at undgå, at man ryger helt ned igen og skal starte forfra, men flader ud og kan fortsætte på et fornuftigt niveau. Næste kampagne fortsætter så fra et relativt høj leje og kører videre op. Der skal hele tiden være pulsering på sådan et politikområde, man skal hele tiden forny interessen. Man kan ikke køre et projekt ti år af gangen og tro at tingene flytter sig. Der skal hele tiden nyt liv og ny energi ind i kampagnerne’.* Det er generelt vurderingen blandt programmagerne, at politikprogrammet har været succesfuldt, især som politisk retorik og øjenåbner, som Eva Pedersen udtrykker det: *’I dag kan man ikke stille sig op og sige, at virksomhederne ikke har et socialt ansvar. Man kan ikke stille sig op som virksomhedsleder og sige, ’det rager ikke mig’, mener man det, skal man lade være med at sige det. På det punkt har det haft sin virkning’.* Kendskabet til begrebet er efterhånden også udbredt blandt lønmodtagere og arbejdsgivere (jf. Holt m.fl. 2003). Fra retorik til handling er der imidlertid ofte et langt stykke, som også kapitel 6 dokumenterer, og det er heller ikke sikkert, at den megen snak og de efterhånden mange konkrete initiativer med betegnelser som virksomhedernes sociale ansvar eller det rummelige arbejdsmarked afgørende har svækket udstødnings- og marginaliseringstendenserne på det danske arbejdsmarked. Det er spørgsmål, vi vender tilbage til i konklusionen, kapitel 8.

Den offentlige politik om VSA var imidlertid et **politisk nybrud** på flere fronter. Dels i forhold til en udvidelse af Socialministeriets samarbejdspartnere, der også kom til at omfatte arbejdsmarkedets parter og enkeltstående ’eksemplariske’ virksomheder. Dels i forhold til eksisterende social- og arbejdsmarkedspolitik, der i høj grad var rettet mod arbejdsmarkedets udbudsside. Med politikken om VSA indtager virksomhederne en central rolle som social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører og adressater for offentlig politik. Dermed kommer en efterspørgselsorientering ind i socialpolitikken, som tidligere havde været stort set ukendt. Målsætningen var en ny ansvarsfordeling mellem staten og virksomhederne, hvor en større

andel af arbejdskraftansvaret føres tilbage til virksomhederne. **Spørgsmålet er bare hvordan, altså hvordan disse problemforståelser forbindes med instrumenteringen af programmet.** Biørn Bakdal beskriver det centrale spørgsmål omkring, hvordan virksomhederne positivt kunne tilskyndes og motiveres til medvirken således: *'Spørgsmålet er grundlæggende, hvad tiltaler virksomhederne, hvordan får man virksomhederne med til det her? Hvorfor skulle de så meget som ofre en krone på det, hvis de ikke får ti kroner ind? [...] Vi er nødt til at have noget med til virksomhederne, fuldstændig som en købmand, en repræsentant: Vi har en vare her du godt vil have, men så skal du også bruge den, og opføre dig ordentligt overfor dine ansatte'*. Svaret herpå blev tre typer af positivt motiverende policyinstrumenter, som gradvist blev udviklet for at tilskynde virksomhederne til frivilligt at påtage sig et større socialt ansvar.

(1) Information som styringsinstrument: For det første, søgte man at overtale virksomhederne til at det var i deres egen interesse at påtage sig et større socialt ansvar. Herom siger Berit Johannsen: *'Virksomhederne skal jo gøre det, fordi de føler det er rigtigt, nogen må så overbevise dem om, at det er rigtigt. Det kan let være der skal megen overtalelse og mange argumenter til. Gode argumenter kom der jo flere og flere af også, når der kom tilbagemeldinger fra virksomhederne, så det var ikke kun Ministeriets argumenter. Argumentationen blev hele tiden videreudviklet og blev bedre og bedre'*. Argumentationen kunne generelt handle om virksomhedernes langsigtede interesse i et samfund med social sammenhængskraft, lighed og retfærdighed, herunder at et sådan samfund sikrede virksomhederne stabile og forudsigelige afsætnings- og produktionsvilkår. Eller mere konkret at menneskelige ressourcer er virksomhedens vigtigste ressource, som skal plejes, vedligeholdes og passes for at realisere arbejdskraftens fulde potentiale. Eller endnu mere specifikt, at sygefravær kostede ikke bare samfundet, men også virksomhederne enorme summer, som kunne reduceres ved at udvikle metoder til arbejdsfastholdelse. Som Biørn Bakdal udtrykker det. *'Vi forsøgte hele tiden at lave nye produkter til virksomhederne, vi var klar over, at vi ikke bare kunne stå og messe, at de skulle gøre noget godt og kun have et produkt'*. I samspil med forgangsvirksomheder videreudvikler Socialministeriet løbende argumentationen for VSA, for at sikre gennemslagskraft og træfsikkerhed. Ideen er at forbedre samtalen, dialogen og argumentationen og hele tiden positivt motivere flere virksomheder til frivilligt at deltage i programmet (jf. nedenfor om frivillighedsstrategien). Overtalelsen har omfattet forsøg på at påvirke adressaternes holdninger og handlinger gennem nationale kampagner og konferencer (information som instrument) såvel som udbredelse af

kendskabet til eksisterende og nye ordninger (information om politik). De offentlige myndigheder har primært set det som deres opgave, at udstikke retningslinjer og inspirere det komplekse implementeringssamarbejde mellem en mangfoldighed af offentlige og private aktører. Målet med samarbejdet er slutresultater, der ikke menes at kunne opnås ved regler og kommandoer, men søges opnået gennem udvikling af en fælles vision og konsensus mellem de deltagende aktører. Opnåelsen af substantielle mål og resultater (fremfor symbolske) forudsætter, at fælles interesser og løsninger kan identificeres, og at der eksisterer eller kan etableres et tillidsfuldt og gensidigt samspil mellem de offentlige myndigheder og virksomhederne. I traditionel økonomisk litteratur opfattes dette som problematisk, idet virksomhedernes indre logik som deltagere på et kapitalistisk marked tilsiger dem at følge en markedsmodel baseret på maksimering af egen nytte (jf. kapitel 3). Det er derfor nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt, at påvirke arbejdsgivernes selvforståelse og rolleopfattelser.

(2) Økonomiske incitamenter som styringsinstrument: Holdningspåvirkning er ikke ensbetydende med handlingsændringer, hvorfor information som styringsinstrument gradvist blev suppleret med positivt motiverende økonomiske tilskyndelser, som løntilskudsordninger og puljemidler. Embedsmændene i Socialministeriet var bevidste om at normative-etiske argumenter ikke var tilstrækkelige, men måtte suppleres med mere håndfaste økonomiske tilskyndelser som talte til virksomhedernes økonomiske interesser. Biørn Bakdal siger herom: *'Vi lagde i hvert fald fra embedsmandsside op til at kampagnen ikke så meget skulle appellere til virksomhedernes samfundssind, som til deres økonomiske interesser. Netværket af virksomhedsledere arbejdede sjovt nok mere på samvittighedsplanet, det var en god blanding, at vi embedsmænd ikke bare gik og sagde: Samvittighed, samvittighed'*. Økonomiske incitamenter er et 'smøringsmiddel' til at tilskynde virksomhederne til at udvise socialt ansvar. I forhold til virksomhedernes personalepolitik blev der argumenteret for, at social ansvarlighed kunne betale sig i form af øget medarbejderloyalitet, arbejdsglæde og arbejdstilfredshed - og i sidste ende øget produktivitet. I forhold til konkurrenter blev der argumenteret for at social ansvarlighed indebar en konkurrencefordel, ved at den pågældende virksomhed levede op til omgivelsernes forventninger og krav til moderne virksomhedsledelse, ikke mindst nye forbrugerforventninger. I forhold til integration af arbejdsløse eller personer med nedsat arbejdsevne var løntilskudsordninger en måde at reducere forskellen mellem produktivitet og lønniveau. Personer udefra kunne desuden blive en værdifuld arbejdskraft, måske navnlig i en situation med begyndende mangel på arbejdskraft. Dette argument om at 'sælge arbejdskraft', og at sikre virksomhederne en

tilstrækkelig og velkvalificeret arbejdsstyrke, blev hurtigt et af DAs hovedargumenter for at medvirke i policyudviklingen (jf. kapitel 6). Ulempen ved både positivt motiverende overtalelse og økonomiske incitamenter er imidlertid, at den faktiske anvendelse er vanskelig at kontrollere og normere, hvorfor der kan opstå utilsigtet misbrug, uacceptable forskelle i adoption og manglende effektivitet (jf. afsnit 2.1.2). Økonomiske disincitamenter (som sociale afgifter, skatter og bøder) og negativt motiverende regulering (som kvoteordninger) blev flere gange foreslået i den offentlige debat, og lige så hurtigt afvist af de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører med argumenter om frivillighedens 'fortræffeligheder' (jf. figur 5.2 nedenfor).¹¹⁵

(3) Organisering som styringsinstrument: Efterhånden som virksomhedskampagnen udvikler sig og spredes, bliver man i Socialministeriet i stigende grad opmærksom på, at der er behov for en stærkere institutionel og lokal forankring af politikken. Fra begyndelsen var der etableret en referencegruppe bestående af DA, LO, Socialministeriet og senere Arbejdsministeriet som fulgte virksomhedskampagnen. I forhold til virksomhederne 'opfandt' Socialministeriet i 1996 det nationale netværk af virksomhedsledere. Dette netværk kan ses som en form for modydelse for medvirkning i løsningen af samfundsmæssige problemer. Et antal 'eksemplariske' virksomheder blev inviteret til at deltage i policyudformningen, dvs. fik en privilegeret position i de politiske beslutningsprocesser. Reaktionen var da også spændt forventning hos Socialministeren, som Berit Johannsen beskriver det: *'...tror du virkelig, virksomhederne gider det, det er nok for fodformet. Det var virkeligt vildt at spørge dem. Men den ene efter den anden af topcheferne meldte sig. De sagde stort set alle ja, og gik op i det med liv og sjæl, det kom faktisk som en overraskelse. Virksomhederne må have følt, at det er den vej vinden blæser'*. Virksomhedsnetværkets opgave var at inspirere, diskutere og tage stilling til Ministeriets oplæg, hvilket reelt indebar, at man så at sige 'bypassede' arbejdsmarkedets organisationer, der følte sig sat ud på sidelinjen. Der blev således tidligt i programudviklingen etableret forskellige typer af ad-hoc beslutningsfora for udviklingen af politikken, men der manglede en platform for den lokale forankring og institutionalisering af politikken. Som Berit Johannsen udtrykker det: *'Vi havde oplevelsen af succes, alle talte så positivt om det, men den kunne være endnu større, hvis strategien var bedre forankret lokalt'*. Den lovpligtige etablering af Lokale Koordinationsudvalg i 1998, og Det Sociale Råd på

¹¹⁵ Tilbage i 1973 foreslog arbejdsmiljøgruppen under Arbejdsministeriet en variabel arbejdsmiljøafgift, som de økonomiske vismænd relancerede i foråret 2000 efter principperne i arbejdsgivernes elevrefusion, hvor alle arbejdsgivere indbetaler et beløb til en central fond. Virksomheder med et acceptabelt arbejdsmiljø eller som

nationalt niveau, er udtryk for denne institutionelle forankring af VSA, eller nærmere DRAM, som politikken var kommet til at hedde på det tidspunkt. Sammen med pligten til at oprette kommunal virksomhedsservice kan koordinationsudvalgene betragtes som offentlige servicetilbud (aktivitetsprogrammer) til det lokale erhvervsliv. Og som formaliserede sociale partnerskaber mellem lokale myndigheder og arbejdsmarkedets parter. Koordinationsudvalgene var efter DAs opfattelse opstået på foranledning af arbejdsmarkedets parter, som ønskede at få tildelt indflydelse på den kommunale socialpolitik, hvis de skulle tildeles ansvar for integrationen af kommunernes målgrupper (jf. kapitel 6). Blot at lovforpligte kommunerne til at etablere koordinationsudvalg blev i dele af Socialministeriet anset som en trussel mod den indbyggede dynamik, energi og kreativitet der lå i ideen om frivillige sociale partnerskaber. Som Niels Højensgård formulerer dilemmaet, handler det om: *'Forholdet mellem på den ene side dynamikken, ad-hoc fokuseringen og energien, der ligger i at samle forskellige parter omkring et bord og løse problemer i fællesskab, og på den anden side nogle togskiner, skilte, vejføringer, der sørger for at vi ikke pludselig lander i en sump'*. Der ligger efter Niels Højensgård opfattelse en interessant vekselvirkning mellem det institutionelle og det dynamiske, som skaber panderynker i det institutionelle system om hvorvidt frivillige sociale partnerskaber og social ansvarlighed er bæredygtigt og holdbart på langt sigt. Det er netop dette spørgsmål om frivillighedsstrategiens fordele og ulemper, der skal redegøres for nu.

5.5.1. Frivillighedens 'fortræffeligheder'

Som det fremgår, er der foregået en udvikling af policyprogrammet, hvor forskellige typer policyinstrumenter er søgt kombineret, for at sikre gennemslagskraft og policyadoption. Fra de tidligste programudmeldinger har det imidlertid ligget fast, at **negativt motiverende styringsinstrumenter er udelukket** (f.eks. kvoter, skatter, afgifter, sanktioner eller restriktive ansættelses- og afskedigelsesregler),¹¹⁶ omend der til tider har været benyttet en trussel herom. Eva Pedersen, kontorchef i Socialministeriet, beskriver i citatet nedenfor de grundlæggende elementer i det politiske program:

opretter et tilstrækkeligt antal jobs på særlige vilkår kan derefter få refunderet afgiften. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd foreslog i 1999 en lignende ordning (AE Nyt 1999, nr. 1).

¹¹⁶ Omend de sociale klausuler, der i forbindelse med offentlig køb af private tjenesteydelse eller udlicitering beskriver en nærmere angiven social forpligtelse, som de private leverandører skal overholde, er udtryk for et instrument der blander tvang og frivillighed.

”Siden kampagnen om virksomhedernes sociale engagement startede i 1994, har det været en grundlæggende præmis, at man ikke kan skabe et rummeligt og fleksibelt arbejdsmarked kun ved hjælp af lovgivning. Lovgivningen kan være understøttende, men grundlæggende handler det om en generel holdningsdiskussion om nødvendigheden og indretningen af et sådant arbejdsmarked. Og det handler om en tro på, at eksempelvis langvarige kontanthjælpsmodtagere eller mennesker med nedsat erhvervsevne får et mere udfordrende og kvalificerende arbejdsliv, hvis de ansættes af motiverede og engagerede virksomheder, der kan se nogle umiddelbare fordele i et indgå i et socialt rekrutteringssamarbejde med lokale myndigheder, end hvis de udsluses i form af en kvotemæssig ’package deal’, som virksomhederne ikke kan slippe udenom” (Nyhedsmagasinet 1999, s. 6. Egne understregninger).

I dette citat anslås grundtonerne og hovedingredienserne i policyteorien: Holdningsbearbejdning, virksomhederne som positive medspillere og fravær af tvang. Der er desuden værd at bemærke, at lovgivning gøres identisk med negativt motiverende regulative programmer (f.eks. kvoteordninger), hvilket må siges at være en ganske snæver forståelse af statens handlingsmuligheder. Denne forestilling falder imidlertid i god tråd med grundforudsætningen for, at arbejdsmarkedets parter ville deltage i policyudviklingen, nemlig at VSA og DRAM udformes i respekt for det frivillige kollektive overenskomst- og aftalesystem (jf. LO/DA 1999, 2000 og kapitel 6, afsnit 6.3). Lad os se nærmere på rationalerne bag programmernes afvisning af regulering og fastholdelse af frivillighed. Biørn Bakdal, der var fuldmægtig i Socialministeriet i begyndelsen af 1990erne, formulerer det således:

”Frivillighed var fra lanceringen af ministeriets kampagne ’Det angår os alle’ et nøgleord for om danske virksomheder vil engagere sig i et samfundsansvar, der har perspektiver ud over økonomi og afkast. Det er vanskeligt at forestille sig, at der skulle lovgives på området. Der vil kun være tale om ordninger eller ændringer af love, der kan anspore virksomheder og offentlige institutioner til at udbygge personalepolitikken, og til at være mere villige til at lukke op for ansættelser af erhvervshæmmede” (Bakdal 1995, s. 209)

Frivillighedsstrategien har været en grundlæggende forudsætning for politikken om VSA, som stort set alle aktører har kunnet enes om, men interessant nok, ud fra forskellige (overlappende) hensyn, som det ses i figuren nedenfor. Der er skabt en **interessekoalition** mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører om at en grundforudsætning for policyudviklingen af det sociale ansvar og senere det rummelige arbejdsmarked er parternes frivillige medvirken. Politikken er så at sige blevet låst fast omkring et bestemt 'policy-spor' eller diskurs (jf. også Torfing 2004), som de aktører der vil tages alvorligt i debatten må vedkende sig.

Figur 5.2. Frivillighedens 'fortræffeligheder'

Socialministeriet (nu Beskæftigelsesministeriet):

- Socialt ansvar er per definition frivilligt
- Succes og gennemslagskraft forudsætter, at virksomhederne og arbejdsmarkedets parter er positive medspillere fremfor negative modspillere
- Eksperimentel implementering fremfor standardiseret, administrativ implementering

Arbejdsmarkedets parter:

- Beskytte den frivillige aftalemodel og parternes selvstyre
- Undgå statslig regulering

Arbejdsgivere:

- Undgå krænkelser af ledelsesretten
- Frivillighed fremmer virksomhedernes fleksibilitet, innovation og dynamik, og hæmmer ikke den internationale konkurrenceevne

Fagbevægelsen:

- Undgå fortrængning og substitution af ordinært ansatte

Målgrupper:

- Positiv integration fremfor tvangsmæssig placering på arbejdspladserne

Set fra programmagerens synspunkt er der en tendens til, at socialt ansvar forstås som det, der ligger udenom forpligtelser i lovgivningen og kollektive overenskomster, det vil sige at **socialt ansvar per definition er frivilligt**, hvilket stemmer overens med hovedtendensen i internationale definitioner af VSA (jf. afsnit 3.3.1). Socialministeriet brugte i starten ofte de 'dårlige erfaringer' med kvoteordninger i kontinentaleuropæiske lande, f.eks. Tyskland, Frankrig og Polen, som begrundelse for frivillighedsstrategiens berettigelse. Kvoteordninger, f.eks. for handicappede, havde efter Socialministeriets opfattelse haft kontraproduktive effekter i disse lande, idet tidligere ordinært ansatte blev defineret som handicappede for at opfylde

den statslige kvote. Grundforudsætningen om frivillighed har Beskæftigelsesministeriet og den nye VK-regering nu også overtaget og gjort til kernen i den nye strategi for VSA efter at området blev flyttet fra Socialministeriet ved årsskiftet 2001/2002 (jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004). Der er således ikke nogen grundlæggende forskel mellem den tidligere og nye regering eller mellem Social- og Beskæftigelsesministeriet i forhold til frivillighedsstrategien, bortset måske fra som Jens Hørby Jørgensen, kontorchef i Arbejdsmarkedsstyrelsen, der nu har ansvaret for udviklingen af VSA, udtrykker det: *'Det er af nogle virksomheder blevet formuleret sådan, at de ved, at der står et spanskør i hjørnet, og hvis de ikke gør noget selv, bliver det måske taget frem. Nu er spanskøret permanent blevet sat meget langt ind i hjørnet. Det var måske længere fremme, hvis det var en socialdemokratisk regering'* (jf. afsnit 6.4 nedenfor om policyudviklingen). Der ligger en vigtig pointe gemt i dette citat, nemlig at **truslen om påtvungen regulering kan være en forudsætning for frivillig selvregulering**, med andre ord, at en troværdig trussel om tvang og sanktioner kan være en forudsætning for virksomhedernes frivillige sociale ansvar. Regulatorer kan således bedst tale 'blødt' når de bærer 'hårde stokke', hvilket betyder, at desto mere troværdig en trussel om stærkere sanktioner, jo større succes med moralsk overtalelse - og jo mere effektiv 'blød' regulering (Ayres og Braithwaite 1992, s. 19). Dette er vanskeligt at måle eller bevise, men blev i hvert fald anerkendt af programmagerne i Socialministeriet, der som Berit Johannsen udtrykker det, sagde til virksomhederne: *'...at det kan godt være, at denne regering og den næste kører det frivilligt, men EU kan vi ikke garantere for. Og vi kan høre, at de store virksomheder, der ved hvad der rører sig, opfatter EU som en trussel. I Europa holder man sig jo ikke tilbage for at lovgive'*.¹¹⁷

Frivillighedsstrategien tilskynder desuden til **virksomhedernes og arbejdsmarkedets parter positive medvirken** til policyudviklingen, idet det forudsættes, at virksomhederne ikke ønsker at få krænket deres adfærdsautonomi og frie dispositionsret og at arbejdsmarkedets parter ønsker at værne om traditionen for frivillig selvregulering af arbejdsmarkedsforholdene (jf. afsnit 5.1). Set fra arbejdsmarkedets parter synspunkt er frivillighedsstrategien en måde at **værne om det kollektive aftale- og overenskomstssystem**, der bygger på princippet om frivillige aftaler, og parternes relative autonomi over arbejdsmarkedssystemet. En væsentlig del af hovedorganisationernes eksistensberettigelse ligger netop i det forhold, at de formår at afskærme medlemsforbund og

¹¹⁷ Hvilket i øvrigt ikke er helt korrekt for så vidt som EU-kommissionen også baserer sin grøn-bog og efterfølgende henstillinger på princippet om frivillighed (jf. EU kommissionen 2001, 2002). Dette viser at truslen

medlemsvirksomheder fra påtvungen statslig regulering og formår at demonstrere den højt besungne 'danske models' bæredygtighed overfor national lovgivning. Fra den tidligste policyudvikling i Socialministeriet tilkendegiver programmagerne derfor, at strategien bygger på parternes frivillige medvirken, hvilket for LO og DA betyder grundlæggende respekt for aftalesystemet (LO/DA 2000).¹¹⁸ VSA og DRAM betegnes som 'bløde værdier', der rækker udover, hvad parterne er forpligtede til i kollektive aftaler og lovgivning. Det kan derfor - per definition - ikke pålægges virksomhederne. Som Formand for LO, Hans Jensen siger:

"Når det gælder initiativer, der skal udvikle samfundsansvaret, kommer den traditionelle regulering til kort. De bløde værdier rækker ud over, hvad virksomhederne er forpligtet til via aftaler og lovgivning. De skal supplere - ikke erstatte - de eksisterende relationer mellem arbejdsmarkedets parter" (LO 2001: s. 3).

Netop frygten for tvang, kvoter og et brud med den frivillige aftalemodel er en del af baggrunden for at arbejdsmarkedets parter, trods den ovenfor nævnte skepsis, alligevel positivt går ind i udviklingen af VSA og DRAM som offentlig politik. Tvangsbaserede kvoteordninger betragtes med stor skepsis som uværdige for den enkelte og som førende til **negativ integration og misbrug** (jf. LO/DA 2000; LO 1999). Fra LOs synspunkt er hovedproblemet, at kvoteordninger kan medføre **fortrængning og substitution af ordinært ansatte**, hvilket naturligvis vil hæmme kollegernes accept af personer på særlige vilkår og kan medvirke til at underminere normale løn- og arbejdsvilkår. Både DA og LO afviser derfor kvoteordninger med begrundelsen, at de kan føre til tænkning i offentligt subsidierede løsninger, der vil fortrænge eksisterende sociale ansvar og forhindre individuelle løsninger på den enkelte arbejdsplads (LO/DA 1999, s. 3). Et synspunkt, som målgruppernes 'repræsentant', de Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) har støttet. For DA handler det konkret om, at de **ikke som organisation ønsker at forpligte arbejdsgiverne** til at påtage sig et nærmere bestemt socialt ansvar, og ligesom programmagerne er henvist til appellere til

om f.eks. EU regulering mere synes at være et skræmmebillede end en faktisk mulighed.

118 Det forhold at arbejdsmarkedets parter i Danmark laver et fælles udspil om VSA funderet omkring frivillighed og forebyggelse er i sig selv bemærkelsesværdigt. På Europæisk plan var der dyb uenighed mellem de europæiske arbejdsgivere (UNICE/CEEP) og den europæiske fagbevægelse (ETUC) da Kommissionens grønbog om VSA (Corporate Social Responsibility - CSR) blev sendt i høring i efteråret 2001. Arbejdsgiverne insisterede på frivillighed hvorimod fagbevægelsen ønskede en regulativ ramme (direktiver) med minimumstandards for VSA, idet de ellers frygtede at CSR blot ville blive en markedsføringsøvelse for især de multinationale virksomheder (jf. Bredgaard 2004b). Det danske LO vurderer imidlertid at hvad angår virksomhedernes sociale medansvar er der interessesammenfald mellem lønmodtagere og ledelsen (LO 1999, s. 23).

virksomhedernes frivillige sociale engagement. Samt at DA ser det som en af organisationens fornemste opgave at **værne om virksomhedernes adfærdsautonomi** og dispositionsret i forhold til anvendelse af arbejdskraft. Hertil kommer argumenter om, at påtvungen social ansvarlighed **hæmmer virksomhedernes internationale konkurrenceevne**, idet det nedsætter danske virksomheders produktivitet og effektivitet, **begrænser dynamikken og innovationen** i eksisterende initiativer på virksomhederne og ikke kan tilpasses de betydelige variationer i den danske virksomhedskultur. Set fra programmageres synspunkt er konsekvensen, at politikken om VSA må formuleres som en **eksperimentel implementeringsproces**, hvor adressater frivilligt kan vælge at benytte sig af offentlige tilskyndelser og ordninger, og hvor variationen i gennemslagskraft og træfsikkerhed bliver betydelig.

Undervejs i udviklingen af politikprogrammet erkendte programmagerne i stigende grad, at frivillighed var den afgørende forudsætning for politikkområdets succes og gennemslagskraft. Som Berit Johannsen udtrykker det: *'Vi har virkelig gjort os umage med at sige frivillighed hele vejen igennem. Når man kører sådan en dagsorden, må man gå stille frem og ikke genere nogen. Det var ikke sådan, at det på forhånd var politisk bestemt, at det skulle være baseret på frivillighed til evig tid. Det udviklede sig hen af vejen imod, at det her går altså kun med frivillighed [...] På det tidspunkt i 1998 var Ministeriet helt klar over, at det kører frivillighedens vej, og dermed basta'*. Programmagerne er løbende blevet mere og mere overbevist om frivillighedens fortræffeligheder og har låst politikprogrammet fast omkring denne strategi. **Et forhold, der taler for at tilslutningen til VSA og DRAM som offentlig politik er betinget af frivillighedsstrategien, altså at der benyttes 'blød' og ikke 'hård' regulering til at fremme VSA.** Dette til trods for, at der hen imod slutningen af 1990'erne opstod en stigende politisk utålmodighed – også internt i fagbevægelsen – med frivillighedsstrategiens gennemslagskraft og et politisk pres for at benytte negativt motiverende regulering til at fremme navnlig integrationsdelen af DRAM. Poul Nyrup Rasmussen og Mogens Lykketoft afsendte i denne periode et par prøveballoner om, at såfremt virksomhedernes ikke frivilligt påtog sig et større socialt ansvar, kunne det blive nødvendigt med kvoter eller sociale afgifter. Prøveballoner, som straks blev skudt ned ikke bare af arbejdsmarkedets parter men også programmagerne i Socialministeriet, og som formentlig var møntet på at lægge pres på arbejdsmarkedets parter og muligvis også Social- og Arbejdsministeren i forbindelse med de forestående firepartsforhandlinger om førtidspensionsreform og det rummelige arbejdsmarked, et emne vi nu vender os imod.

Kapitel 6. Beslutningsprocessen og den senere policyteori

Dette kapitel handler om, hvordan de beslutningsprocesser, der i tid ligger efter dagsordensfastsættelsen af VSA, er forløbet, og hvordan DRAM bliver sat på den politiske dagsorden. Det handler om, hvordan tvetydige policyformuleringer, problemdefinitioner og problemløsningsmodeller søges gjort operationelle og virksomme gennem forhandlinger med programmets 'berørte interesser'. Det er naturligvis ikke praktisk muligt at studere alle beslutningsforløbene hverken omkring VSA eller DRAM i perioden efter 1994 (jf. appendiks 1 hvor de væsentligste begivenheder i policyudviklingen er gengivet), hvorfor firepartsforhandlingerne mellem Regeringen, arbejdsmarkedets parter og Kommunernes Landsforening i efteråret 2000 er udvalgt som en case på beslutningsprocesserne. Firepartsforhandlingerne er velegnede at trænge ind under den konsensuelle og harmoniske overfalde, hvor alle aktører anfører en verbal interesse i at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt og afsøge, hvor bristfældig enigheden er, og hvor grænserne for konflikt kan identificeres. Derved opnår vi større viden om DRAMs strategiske terræn og mulighedsrum, herunder muligvis en forklaring på, hvorfor der ofte er langt fra ord til handling (deraf betegnelsen 'de gode viljers klub').

Som nævnt, er der ikke nogen stærk tradition for korporativ interessevaretagelse i socialpolitikken. Ikke desto mindre blev arbejdsmarkedets parter (DA og LO) samt Kommunernes Landsforening inviteret til at deltage i udformningen af politikprogrammet om VSA, først gennem etablering af en referencegruppe, der skulle følge kampagnen 'Det angår os alle', derefter gennem firepartsforhandlinger om DRAM (navnlig i efteråret 2000), og endelig ved fast repræsentation i de lokale koordinationsudvalg og det sociale råd (nu beskæftigelsesrådet). Indledningsvist vurderes derfor, hvilke begrundelser, der ligger til grund for at inddrage 'berørte parter' i beslutningsprocesserne omkring DRAM (afsnit 6.1.). Derefter kortlægges de 'berørte parter' forhandlingspositioner og interesser i firepartsforhandlingerne om DRAM i efteråret 2000 (afsnit 6.2). Denne kortlægning gør det muligt at beskrive graden af konvergens og divergens mellem de dominerende arbejdsmarkedspolitiske aktører i forhold til DRAM (afsnit 6.3). På baggrund heraf kan den senere policyteori fastlægges, altså de problemforståelser og problemløsninger, de dominerende arbejdsmarkedspolitiske aktører lægger til grund for beslutningerne om DRAM (afsnit 6.4).

Den styrende antagelse i forhold til denne sammenligning er, at når konfliktniveauet omkring politikområdet intensiveres i forhold til den tidlige policyteori, er der mulighed for, at det politiske program ændrer karakter fra eksperimentel implementering til symbolsk implementering. En anden mulig årsag til ændringen af politikprogrammets policyteori er, at der i den mellemliggende periode, altså mellem dagsordensfastsættelsen i 1994 og firepartsforhandlingerne i 2000, er der sket en så væsentlig ændring af situationen på det danske arbejdsmarked (fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft) og ændring af den politiske dagsorden (fra 'plads til alle' til 'brug for alle'), at det også har været nødvendigt at omformulere formålene og rationalerne bag det politiske program. Der argumenteres for, at dette i nogen grad har været tilfældet, men at de policyproblemer, som oprindeligt førte til formuleringen af det politiske program i mellemtiden næppe er blevet løst eller formindsket – måske nærmere tværtimod (afsnit 6.5). Afslutningsvist, konkluderes på antagelsen om udviklingen fra eksperimentel til symbolsk implementering og den tidlige policyteori sammenlignes med den senere policyteori (afsnit 6.6).

6.1. Inddragelse af 'berørte parter' i beslutningsprocesserne omkring det rummelige arbejdsmarked

Som nævnt i afsnit 5.1 er der en lang dansk tradition for inddragelse af 'berørte parter' i forbindelse med navnlig arbejdsmarkedspolitiske og i mindre grad socialpolitiske beslutnings- og implementeringsprocesser. Denne tradition er videreført i forbindelse med beslutningsprocesserne omkring VSA og DRAM, omend disse primært er foregået på den socialpolitiske arena. Som Biørn Bakdal formulerer det: *'Det lå allerede dengang i vores koncept, at vi skulle have DA, LO, KL og Amtsrådsforeningen med, ellers kunne vi ligeså godt pakke sammen'*. Nedenfor argumenteres for at den væsentligste begrundelse for at inddrage arbejdsmarkedsorganisationerne i beslutningsprocesserne omkring policyudviklingen, er at de har skabt sig en **vetomagsposition**, særligt relateret til implementeringsprocessen, der medvirker til at øge myndighedernes styringskapacitet, men også kan benyttes til at blokere forandringer og føre politik for 'insidere' (det vil sige medlemmerne af organisationerne). Parternes vetomagt gøre det vanskeligt – men ikke umuligt – at bedrive aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik uden organisationernes involvering eller billigelse. Som faglig sekretær i LO, Marie Louise Knuppert, udtrykker det: *'I Danmark er det naturligt, at arbejdsmarkedets parter bliver indkaldt. Hvis ikke arbejdsmarkedets parter er med, kommer implementeringsfasen aldrig ud over rampen. Vi plejer at prale af den danske model – og her virker den altså også'*. Regeringens budgetforhandlinger med kommunerne er også udtryk for en slags administrativ korporatisme (jf. Hansen 2002). Kommunernes betydning for velfærdsstatens sociale ordninger og deres kontrol over samfundsøkonomien har markant øget statens interesse i at påvirke, hvordan kommunerne agerer, og gjort det attraktivt af forhandle med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen om udviklingen af den kommunale økonomi og initiativer indenfor specifikke politikområder. De kommunale organisationer er ligeledes interesserede i forhandlinger, idet disse medvirker til at retfærdiggøre deres eksistens (Jørgensen 2002a, s. 246). Målgrupperne for DRAM er desuden i overvejende grad et kommunalt ansvar, f.eks. førtidspensionister, revalidender, personer i fleks- og skånejobs, kontanthjælpsmodtagere, flygtninge og indvandrere. Der er således **gensidig politisk og administrativ afhængighed** mellem staten og de kommunale organisationer, såvel som mellem staten og arbejdsmarkedets parter.

Der er forskellige forklaringer på, hvorfor programmagerne i Socialministeriet valgte at inddrage berørte parter i beslutningsprocesserne om virksomhedernes sociale ansvar og

det rummelige arbejdsmarked. For det første, hverken kunne eller ønskede programmagerne at lovgive sig ud af problemet med arbejdspladsudstødning og marginalisering fra arbejdsmarkedet (jf. ovenfor om frivillighedsstrategien). En forudsætning for den eksperimentelle implementeringsproces succes bliver derfor arbejdsmarkedets parter og kommunernes positive samspil. Som Niels Højensgård, der var blandt de centrale programmagere i Socialministeriet i begyndelsen af 1990'erne, siger: *'Vi vidste fra starten, at hvis vi ikke fik arbejdsmarkedets parter med på bagsmækken, kunne vi ligeså godt opgive. Som det mindste måtte vi have en nølende accept af, at vi afprøvede det her. Vi havde ikke forestillet os de ville klappe i hænderne, hvilket de bestemt heller ikke gjorde. Som det så tit er med de her magtstrukturer, så er inddragelsen måske lige så vigtig som sagen'*. En supplerende forklaring er, at de policyproblemer, udstødning og marginalisering, som søges reguleret er komplekse og ustrukturerede, hvorfor det ikke på forhånd er muligt at fastsætte regler, der entydigt og detaljeret angiver løsninger, men nærmere er behov for processuelle og eksperimentelle implementeringsarrangementer. Effektfulde løsninger forudsætter derfor en partnerskabsstrategi, hvor relevante aktører inddrages og i fællesskab afsøger løsninger. Dette er delvist også strategiens akilleshæl, idet den afhænger af muligheden for at etablere, identificere eller konstruere fælles interesser på et område, hvor parternes interesser måske er modstridende. For det andet, er inddragelse af berørte parter en mulighed for at forbedre beslutningsgrundlaget, idet organisationerne besidder kritisk viden om problemer, løsninger og alternativer, som kan øge politikken gennemslagskraft og implementeringens træfsikkerhed. For det tredje, kan organiserede interesser efterfølgende yde hjælp til implementeringen og legitimeringen af det politiske program, ikke mindst tage et medansvar for beslutninger og legitimere disse overfor virksomhederne, målgrupperne og offentligheden. Inddragelse af organiserede interesser kan således bidrage til at **øge statens styringskapacitet** (Christiansen 1993; Jørgensen 2002a, 2002b; Christiansen og Nørgaard 2003b). Et selvstændigt argument fra Socialministeriets side for at omdøbe policyområdet fra 'virksomhedernes sociale ansvar' til 'det rummelige arbejdsmarked', en udvikling som fandt sted omkring 1997-1998, var netop at få arbejdsmarkedets parter til at spille en stærkere og mere offensiv rolle i policyudviklingen. Begrebet VSA blev efter Socialministeriets opfattelse i for høj grad associeret med virksomhedskampagnen og netværket af virksomhedslederne, der gik udenom arbejdsmarkedets parter. Med begrebet DRAM, signaleres at VSA blot er ét blandt flere midler til at nå målet om et mere rummeligt arbejdsmarked, hvilket forventedes at kunne aktivere alle relevante aktører og ikke blot virksomhederne (jf. også afsnit 6.4 om

policyudviklingen). Hvilket i høj grad også lykkes, men formentlig på en anden og mindre konstruktiv måde, end Socialministeriet havde forestillet sig, som vi skal se senere.

Der er også **potentielle ulemper** forbundet med inddragelse af organiserede interesser i de politiske beslutnings- og implementeringsprocesser. Der er risiko for, at de vil dominere over myndighederne (capture), at de politiske målsætninger fordrejes og forskydes, at politikere og vælgerne mister betydning, eller omvendt, at de organiserede interesser bliver opslugt (koopteret) af myndighederne og derved mister uafhængighed.¹¹⁹ Interesseorganisationerne repræsenterer per definition 'særinteresser', en substantiel andel af befolkningen repræsenteres ikke og ekskluderes derfor fra de politiske beslutningsprocesser, som organisationerne deltager i. Korporative beslutningsarrangementer kan derfor indebære magtkonserverende politik for arbejdsmarkedets 'insidere' (jf. Jørgensen 2002a). Der er netop i denne forbindelse en vigtig tese i dette kapitel, at de 'farlige' elementer i den tidlige policyteori er søgt afmonteret af arbejdsmarkedets parter i de efterfølgende beslutningsprocesser. Med det politiske systems billigelse betyder dette konkret, at truslen om negativt motiverende regulering er blevet demonteret, og at det samme gælder den stærke fokusering på arbejdsmarkedets efterspørgselsside. Inddragelse af organiserede interesser i de politiske beslutnings- og implementeringsprocesser er med andre ord en delikat balancegang mellem konkurrerende hensyn om effektivitet, legitimitet, autoritet, autonomi og demokrati.

119 For en diskussion af de demokratiske fordringer til pluralistiske såvel som korporative styreformer samt empiriske undersøgelser af hvorvidt disse forudsætninger er blevet realiseret i forholdet mellem staten og interesseorganisationerne i Danmark i det 20. århundrede, se Christiansen og Nørgaard 2003b.

6.2. En caseanalyse af forhandlingsprocessen om det rummelige arbejdsmarked

Ideen om firepartsforhandlinger mellem regeringen, arbejdsmarkedets parter og kommunerne opstår i forbindelse med lanceringen af det rummelige arbejdsmarked som begreb. Dette sker officielt på en international konference i Parken i København i November 1997 (Partnership for Social Cohesion), hvor daværende Statsminister Poul Nyrup Rasmussen anvender begrebet som paraply- eller samlebetegnelse for visionen om, at flere mennesker skal have en plads i arbejdslivet, og at færre skal udstødes fra arbejdspladserne. Det vil sige målsætninger, som er identiske med målsætningerne for politikken om VSA. Der var samtidig en fornemmelse i Socialministeriet af, at begrebet VSA var slidt op, og i for høj grad signalerede tovejskommunikation mellem ministeriet og virksomhederne, som medvirkede til at afholde andre relevante aktører - navnlig arbejdsmarkedets parter og kommunerne - fra at deltage aktivt i policyudviklingen. Og en fornemmelse af, at virksomhedskampagnen nu havde haft sin tid, og at der var behov for en stærkere institutionel forankring af strategien om VSA, hvorfor man også begyndte at overveje etableringen af lokale koordinationsudvalg og det sociale råd. Der kan dog ikke identificeres noget fast vendepunkt, hvor det ene begreb afløser det andet, der er nærmere tale om en gradvis udvikling, hvor Ministeriet i sin retorik i stigende grad benytter begrebet det rummelige arbejdsmarked (jf. afsnit 6.4 nedenfor).¹²⁰

I Socialministeriet opfatter man begrebet DRAM som udtryk for, at aktiveringssporet og sporet om VSA flyder sammen. Som Eva Pedersen, der var kontorchef i Socialministeriets aktivkontor på daværende tidspunkt, formulerer det: *'Skal man være lidt firkantet, kan man sige, at aktivlinjen har koncentreret sig om dem udenfor arbejdsmarkedet (kontanthjælpsmodtagere og de dårligste af de forsikrede), hvor virksomhedernes sociale ansvar nok i starten har koncentreret sig mest om forebyggelsen og fastholdelsen. Først da alle tre ben kommer med, altså forebyggelse, fastholdelse og integration, bliver det en samlet strategi'*. I den forstand bliver virksomhedernes sociale ansvar et redskab til at opnå et mere rummeligt arbejdsmarked fremfor et selvstændigt og separat mål. DRAM bliver en samlebetegnelse for Socialministeriets aktiviteter omkring ikke bare VSA, men også fleks- og skånejobslovgivningen, revalideringslovgivningen, aktiveringslovgivningen, og

¹²⁰ Begrebsskiftet fremgår også af bemærkningerne til finanslovsbevillingerne, hvor der gennem satsreguleringspuljen fra 1994-1997 blev afsat midler til fremme af kampagnen 'Det angår os alle – et initiativ om virksomhedernes sociale ansvar' og i perioden fra 1998 og fremefter bliver afsat midler til fremme af det rummelige arbejdsmarked og virksomhedernes sociale medansvar (herunder de lokale koordinationsudvalg).

sygedagpengelovgivningen, områder som alle blev samlet i Socialministeriet aktivkontor (jf. videre om denne policyudvikling i afsnit 6.4). Ligesom begrebet VSA slår DRAM også hurtigt an, som Eva Pedersen husker det: *'Der er mange ting, som tilfældigvis lige er til stede på samme tid og sted, som gør at det får alt den medvind man kunne håbe på. Det rummelige arbejdsmarked slog meget hurtigt an, det var let at gå til og ingen kunne være imod'*. Ved samme lejlighed, som DRAM kanoniseres af Poul Nyrup Rasmussen, nævnes også ideen om firepartsforhandlinger, hvor tanken var at drøfte DRAM i et mere etableret regi, hvor alle relevante parter kunne give håndslag på en forpligtende aftale. I december 1997 indbyder regeringen til de første firepartsdrøftelser, som ikke umiddelbart førte til konkrete beslutninger, men mandede ud i en væsentlig hensigtserklæring fra arbejdsmarkedets parter om, at de reelt tilsluttede sig regeringens tanker om et mere rummeligt arbejdsmarked til gengæld for, at regeringen forsikrede at den ville benytte en frivillighedsstrategi fremfor kvoter og tvang (jf. Aktuelt 17. december 1997).

Lad os først se på, hvilke beslutningsprocesser, der førte frem til firepartsforhandlingerne i efteråret 2000. Som optakt til forhandlingerne havde SR-Regeringen i foråret 2000 udgivet et **debatoplæg** om det rummelige arbejdsmarked, der blandt andet pegede på, at den daværende situation med begyndende mangel på arbejdskraft og den demografiske udvikling udgjorde et opportunt øjeblik, en historisk mulighed, hvor alle burde kunne samles om at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt (Regeringen 2000a). Der blev i samme forbindelse afholdt såkaldte **folkehøringer** (nationalt og regionalt) og udarbejdet en **virksomhedssurvey**, herunder om det rummelige arbejdsmarked og administrative barrierer for virksomhederne ved ansættelse af personer med løntilskud (Regeringen 2000b). Arbejdsminister Ove Hygum konkluderede på baggrund af disse folkehøringer, at der ikke var brug for flere penge eller love om rummelighed, men derimod holdninger og engagement samt en ny og bredere forståelse af begrebet 'det rummelige arbejdsmarked', der rakte udover oprettelsen af fleks- og skånejobs og også indtænkte arbejdsmiljø, arbejdspladsudstødning og personalepolitik (Jyllandsposten 28. september 2000). Det var imidlertid netop spørgsmålet om fleks- og skånejobs, der optog firepartsforhandlingerne, som startede op kort tid efter, og heller ikke som DA havde ønsket, spørgsmålet om at skabe ordinære job og begrænse arbejdspladsudstødningen (Aktuelt 22. august 2000). Regeringen og KL havde netop afsluttet **forhandlinger om kommunernes økonomi for 2001**, dels med en henstilling om, at kommunalbestyrelserne skulle udarbejde en lokal politik og handlingsplan for den arbejdsmarkedsrettede socialpolitik og det rummelige arbejdsmarked med mål for indsatsen

og opfølgning på resultaterne, dels med en opfordring til, at kommunerne forstærkede dialogen med arbejdsmarkedets parter igennem de lokale koordinationsudvalg. Budgetaftalen henstillede endvidere til kommunerne om at styrke virksomhedskontakten ved udarbejdelse af samarbejdsaftaler med lokale virksomheder,¹²¹ samt at de sociale klausuler blev benyttet i større omfang ved udlicitering eller køb af private varer og tjenesteydelser (Finansministeriet 2000b).¹²² Som Eva Pedersen husker firepartsforhandlingerne, blev de sat i værk som opfølgning på kommuneaftalerne: *'Jeg husker det som, at det var kommunerne der meget pressede på for at nu skulle arbejdsmarkedets parter forpligtes, nu måtte de stikke eller bekende'*. Desuden havde regeringen uden om arbejdsmarkedet parter og Kommunernes Landsforening indledt **forhandlinger i Folketinget om det rummelige arbejdsmarked og endnu en omlægning af førtidspensionssystemet**, der blandt andet betød et forlig om reduktion af den statslige refusion for førtidspension og fleksjob samt introduktion af et nyt arbejdsevnebegreb (jf. nedenfor). Op til forhandlingerne om førtidspensionsreformen og det rummelige arbejdsmarked udarbejdede arbejdsmarkedets parter (DA og LO) i foråret 2000 en fælles aftale om kravene til det sociale område (LO/DA 2000) og appellerede til, at de blev inddraget i de forestående forhandlinger, hvilket imidlertid ikke blev tilfældet. I en tilsvarende aftale fra året før foreslog DA og LO firepartsdrøftelserne nedlagt til fordel for en styrkelse af rådet for den sociale indsats og de lokale koordinationsudvalg. Arbejdsmarkedets parter var utilfredse med, at firepartsdrøftelserne blot orienterede om eksisterende tiltag og initiativer, som parterne i forvejen havde kendskab til og ikke fungerede som et reelt diskussionsforum, hvor nye tanker, initiativer og langsigtede strategier blev drøftet. Møderne manglende efter parternes opfattelse ofte en klar dagsorden, og den store deltagerkreds forhindrede en realistisk diskussion af reelle problemstillinger (LO/DA 1999), jf. nedenfor. Førtidspensionsreformen blev først vedtaget i december 2000, og udgjorde således en 'ubekendt faktor' i forhandlingsspillet om DRAM, der foregik i oktober 2000. En anden 'ubekendt faktor' var **regeringens finanslovsforhandlinger**, der foregik sideløbende med forhandlingerne om DRAM, og blandt andet varslede en omlægning af erhvervsbeskatningen. Vi er således alt i alt inde i en meget aktiv reformperiode, hvor flere forskellige beslutningsprocesser enten netop er afsluttet eller kører sideløbende, hvilket har medvirket til at komplicere firepartsforhandlingerne om DRAM.

121 I forvejen var der ved lov etableret kommunal **virksomhedsservice**, som indebar, at virksomheder der påtænkte at påtage et konkret socialt ansvar fik tildelt én kommunal kontaktperson, der kunne yde service og rådgivning.

122 DA var – og er fortsat – modstandere af sociale klausuler som instrument til at øge arbejdsmarkedets rummelighed, idet de anses for at indskrænke virksomhedernes ledelsesret og personaledispositioner ved at pålægge arbejdsgiverne ensidig tvang.

Firepartsforhandlingerne i efteråret 2000 udgør en god (afvigende) case af graden af konflikt og konsensus mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører. Set fra Socialministeriets og KLs side var hensigten at omsætte de mange flotte ord om rummelighed til konkrete aftaler og handling, dels ved at konkretisere og videreudvikle de kommunale henstillinger om et mere rummeligt arbejdsmarked, dels ved at finde en model for, hvordan arbejdsmarkedets parter i højere grad kunne inddrages som aktive medspillere i den lokale indsats (KL m.fl. 2000). Det specifikke mål var, at tilvejebringe en aftale om antallet af fleksjob, som udgjorde forudsætningen for de sideløbende Folketingsforhandlinger om reform af førtidspensionssystemet. Derfor kom forhandlingerne i høj grad til at handle om, **hvem der skulle bære de finansielle byrder og forpligtelser i forbindelse med omlægningen af førtidspensionssystemet**, særligt hvordan ansvaret for at oprette det *nødvendige* antal fleksjobs skulle fordeles mellem parterne når adgangen til førtidspensionen blev indskrænket.¹²³

Da forhandlingerne startede op i efteråret 2000 var der, ifølge Ugebrevet Mandag Morgens gennemgang af forhandlingsprocessen, **reelt intet, parterne kunne blive enige om, bortset fra de helt overordnede vendinger** (Ugebrevet Mandag Morgen nr. 36, 16. oktober 2000, s.

123 **Førtidspensionsreformen** i 1998 havde den hensigt at begrænse antallet af nytilkendte førtidspensioner til fordel for aktive socialpolitiske tiltag (navnlig fleksjobs), som kunne sikre forbliven på arbejdsmarkedet. De væsentligste ændring var en reduktion af statsrefusionen for kommunale udgifter til førtidspension fra 50% til 35%. Desuden blev en forudsætning for tildeling af førtidspension at alle muligheder for aktive foranstaltninger (aktivering, revalidering, fleksjob m.v.) skulle være udtømte eller åbenbart udsigtsløse. Endelig blev afgørelseskompetencen fuldt ud decentraliseret til kommunerne og borgeren mistede muligheden for selv at ansøge om førtidspension, hvilket i sig selv bidrog til et markant fald i antallet af nytilkendelser. Ved samme lejlighed blev **fleksjob** indført. Ordningen indebar en betydelig forbedring af arbejds- og lønvilkårene for personer med reduceret arbejdsevne i forhold til den tidligere 50/50-ordningen, blandt andet ved at personer i fleksjob blev ansat på overenskomstmæssige vilkår, fik udbetalt fuld løn svarende til 37 timer ugentligt uanset antal af arbejdstimer, at der blev åbnet for udbetaling af ledighedsydelse og seniorydelse, dog uden adgang til dagpengesystemet, og endelig ved at kommunerne fik fuld statslig refusion af løntilskuddet. Fleksjob er rettet mod personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen. En forudsætning for at blive tilbudt et fleksjob er, at den pågældende kan opfylde betingelserne for at modtage førtidspension, og at mulighederne for revalidering er udtømte. Fleksjob kan etableres ved både private og offentlige arbejdsgivere på almindelige overenskomstvilkår, hvor arbejdsgiveren udbetaler løn, og kommunen yder tilskud svarende til ½ eller 2/3 af mindste overenskomstmæssige timeløn. I stedet for efterløn og arbejdsløshedsdagpenge modtager personer i fleksjob fleksydelse og ledighedsydelse (svarende til 91% af dagpengenes højeste beløb). Kvalitative analyser af fleksjobordningen viser, at deltagerne er glade for at kunne arbejde og deltage i arbejdsfællesskabet, men at ansættelserne af mange opfattes som delvist stigmatiserende, fordi fleksjobbere i praksis får en uklar position på arbejdsmarkedet, som hverken fuldt integrerede eller fuldt marginaliserede (Hohnen 2000). **Skånejobs** med tilskud (den tidligere 1/3-ordning) kan derimod kun tildeles personer som allerede er førtidspensionister, hvorfor de beholder førtidspensionens grundbeløb og arbejdsgiveren tildeles et mindre løntilskud. Løntilskuddet udgør halvdelen af lønnen, dog højst 1/6 af den mindste overenskomstmæssige løn på det pågældende område. Staten refunderer 50% af løntilskuddet. Set i forhold til det samlede antal førtidspensionister et antallet af skånejobs yderst beskedent, svarende til cirka 2%. Andelen af førtidspensionister, der kan og vil arbejde, er imidlertid betydeligt højere, formentlig 30-40% (Gregersen og Christoffersen 1999).

5). Det er derfor interessant, at søge ind under overfalden og afdække, hvori uenighederne og konflikterne om DRAM består.

Socialministeriets køreplan indledtes med et trepartsmøde mellem regeringen, LO og DA (den 21 august 2000), derefter indledende drøftelser om forhandlingernes proces og indhold mellem Social-, Arbejds- og Finansministeriet samt KL, LO og DA, og med Socialministeriets daværende vicedepartementschef Thomas Børner for bordenden. Derefter fulgte de egentlige forhandlinger i September 2000 om følgende punkter: Udkast til arbejdsgrundlag, smidiggørelse af administrationen, sociale klausuler, opfølgning på indsatsens effekter, koordinationsudvalg og det sociale råd, behovet for holdningsbearbejdende initiativer, indsatsen for sygedagpengemodtagere, revalidender m.fl., samarbejde mellem kommuner og virksomheder, sammenhængen mellem tilbud og målgrupper, styrkelse af og opbakning til kommunernes virksomhedsrettede indsats, den arbejdsmarkedsrettede indsats, herunder flygtninge og indvandrere og pejlemærker for indsatsen.¹²⁴ Undervejs i forløbet drøftes arbejdsgrundlaget for firepartsforhandlingerne også i Det Sociale Råd. Afslutningsvist var det så planen, at en aftaletekst kunne fremlægges, som dels alle parter (inkl. Amdtsrådsforeningen, FTF, AC, SALA, LH, FA, Københavns og Frederiksberg kommuner), dels det sociale råd, kunne nikke anerkendende til. Som det fremgår heraf, involverer forhandlingerne ikke blot en lang række mere eller mindre konkrete områder, men også en meget stor kreds af aktører, hvilket ifølge flere respondenter medvirkede til forhandlingernes sammenbrud (jf. nedenfor). Socialministeriet fremlagde af tre omgange fortrolige notater i løbet af efteråret 2000 med udkast til en aftale, som alle faldt til jorden. Socialministeriet så firepartsforhandlingerne som en løftestang for arbejdet i de lokale koordinationsudvalg. Med en centralt forpligtende aftale og nogle hensigtserklæringer var det muligt at udstikke rammerne for de lokale koordinationsudvalg, så man undgik *'for spredt fægtning'*, som Eva Pedersen udtrykker det, velvidende at det *'næppe ville blive den mest banebrydende aftale i dette århundrede'*, men at det formentlig var muligt at finde et kompromis, som kunne tilfredsstille alle parter. Det var imidlertid uklart i ministeriets oplæg, hvilket grundlag målene (pejlemærkerne/milepælene/måltalene som de på skift benævnes) skulle fastsættes. Om der var via national eller lokal udmøntning, opfordringer eller bindende forpligtelser, hvornår målene skulle være opfyldt og hvilke sanktioner der trådte i kraft, hvis

¹²⁴ Ifølge Socialministeriet køreplan var det desuden hensigten at tage kontakt til en række organisationer som ikke var direkte involveret i forhandlingerne for at orientere dem undervejs, blandt andet Akademikernes Centralorganisation (AC), Funktionær- og Tjenestemændenes Fællesforbund (FTF), Landbruget Arbejdsgivere

det ikke skete. Ansvar for den løbende revision lå heller ikke fast. I forhold til kommunerne spillede Socialministeriet ud i forlængelse af budgetforhandlingerne med, at der skulle udarbejdes lokale handlingsplaner for det rummelige arbejdsmarked og for virksomhedskontakten. I forhold til virksomhederne og arbejdsgiverne var udspillet, at de skulle forpligte sig til at løfte et større socialt ansvar, og i forhold til fagbevægelsen, at den i højere grad skulle støtte etableringen af flere job på særlige vilkår på den enkelte arbejdsplads.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) beskyldte imidlertid fra starten regeringen for ikke at spille med åbne kort. DA følte sig dobbeltbeskattet, dels som følge af finanslovsforhandlingerne, hvor regeringen søgte at lave en omlægning af erhvervsbeskatningen (strammere afskrivningsregler, flere arbejdsgiverbetalte ledighedsdage og en arbejdsgiverfinansieret reduktion af selskabsbeskatningen), som ville påføre erhvervslivet øgede omkostninger, dels fordi Socialministeriet havde lovet en udmøntet besparelse på 400 mio. kr. i forbindelse med aftalen om et mere rummeligt arbejdsmarked, som arbejdsgiverne også skulle medfinansiere. Som betingelse for at gå med til en aftale krævede DA derfor, at Regeringen **droppede alle planer om nye skatter og afgifter på erhvervslivet** (Jørn Neergaard Larsen i Arbejdsmarkedspolitisk Agenda, 28 September 2000). Et krav, som daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen prompte afviste og som Finansminister Mogens Lykketoft betegnede som utidig indblanding i finanslovsforhandlingerne. DA betragtede i det hele taget forhandlingerne om DRAM som 'farlige', fordi de meget let kunne føre til krav om at arbejdsgiverne påtog sig nærmere definerede sociale ansvar. DRAM handlede efter DAs opfattelse i alt for høj grad om integrationen af personer udenfor arbejdsmarkedet og arbejdsstyrken, hvilket gjorde, at man skiftede strategi i forhold til de 'positive og frugtbare' diskussioner om VSA. Som Tina Voldby, arbejdsmarkedschef i DA, beskriver det: *'Da frivilligheden bliver anfægtet og dagsordenen om at måle, bruge kvoter og social klausuler vokser frem, begynder vi naturligt at interesse os for den anden del af dagsordenen, altså om hvorvidt den måde, vi løser opgaverne på i det offentlige i dag, virkelig er hensigtsmæssig. Vi kan nemlig ikke sidde og påtage os ansvaret for noget, som efter vores opfattelse er gået galt et helt andet sted'*. Fokus rettes især mod den kommunale socialpolitik, hvilket i forhold til firepartsforhandlingerne indebærer krav om, at kommunerne skulle forbedre virksomhedskontakten gennem en mere

(SALA), Ledernes Hovedorganisation (LH), Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Amtsrådsforeningen, De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) og København og Frederiksberg kommuner.

smidig og ubureaukratisk indgang for virksomhederne, hurtigere opfølgning på sygedagpengesager, skrappe tjek af kontanthjælpsmodtageres rådighed, og mere kvalitet i den kommunale aktivering. Krav som DA tidligere havde fremført overfor kommunerne blandt andet på baggrund af analyserapporten 'Socialpolitikken og Arbejdsmarkedet' (jf. DA 1999), hvilket, ifølge Tina Voldby, var helt uhørt på det tidspunkt, *'at man kiggede kommunerne over skulderen og forsøgte at benchmarke dem. Men det blev mere og mere nødvendigt for os fordi vi blev tillagt et større og større ansvar for ikke at løse problemerne'*. I den forstand indebar policyudviklingen fra VSA til DRAM, at DA benyttede en **afværge dagsorden**, hvor søgelyset blev rettet udad mod kommunerne. De lokale koordinationsudvalg og det sociale råd blev af både DA og LO anset som et mulighed for at skabe et formaliseret indflydelsessystem overfor den sociale opgavevaretagelse. Et indflydelsessystem, der af KL blev opfattet som en krænkelse af det kommunale selvstyre. DA og LO krævede endvidere at antallet af skåne- og fleksjob med løntilskud i videst muligt omfang skulle begrænses til fordel for aftalebaserede skånejobs (uden tilskud, f.eks. igennem de sociale kapitler i overenskomsterne), revalidering, kvalificering og omskoling, hvorfor parterne heller ikke anså det for hensigtsmæssigt at fastsætte måltal for antallet af fleksjob. Som Tina Voldby formulerer det: *'Vi ville jo ikke forpligte os på måltal over, hvor mange virksomhedernes skulle tage ind, hvis systemet bare blev ved med at producere klienter og svage ledige'*. Endelig anså både DA og LO den fulde statslige finansiering af fleksjob som problematisk, idet den gav kommunerne en tilskyndelse til at tilbyde fleksjob uden først at havde forsøgt revalidering, hvorfor refusionen blev forslået nedsat fra 65% til 50% (LO/DA 2000). Som det fremgår heraf – og af de fælles strategipapirer fra foråret 1999 og foråret 2000 (LO/DA 1999, 2000) – havde DA og LO i høj grad sammenfaldende interesser i forhandlingerne om DRAM, bortset fra på et punkt, nemlig fleksjobbernes a-kassetilknytning.

Fagbevægelsen (LO) bragte et nyt kort i spil, et 'næsten ultimativt krav' om, at fleksjobbere skulle kunne optjene ret til dagpenge, og at a-kasserne fremover skulle administrere fleks- og seniorydelsen. LOs officielle begrundelser for fleksjobbernes a-kassetilknytning var, at den enkelte ville føle sig mest tryk ved at blive serviceret af et velkendt system, at fleksjobberne dermed ville blive en anerkendt del af arbejdspladsfællesskabet og ikke del af en socialpolitisk ordning, og at det ikke var rimeligt, at personer som havde indbetalt arbejdsløshedsforsikring i årtier, pludselig skulle miste deres dagpengerettigheder. Et underliggende motiv for LO var naturligvis også, at fastholde eksisterende a-kassemedlemmer, og erhverve nye medlemmer blandt fleksjobbere uden

arbejdsløshedsforsikring. Kravet om a-kassetilknytning kunne hverken de borgerlige partier, DA eller SR-regeringen tilslutte sig, idet personer i fleksjob og potentielle førtidspensionister blev anset for at høre hjemme i det sociale system. Frygten var, at rådighedsprincippet, et fundamentalt princip i dagpengesystemet, ellers ville blive undergravet, hvis personer med nedsat arbejdsevne kunne opnå dagpengeret. LOs forslag brød også med princippet om at dagpengerettigheder ikke kunne generhverves ved deltagelse i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, men kun gennem ordinær beskæftigelse, et princip som blev afskaffet med genoptjeningsretten ved aktivering i 1994. Finans-, Social- og Arbejdsministeriet udarbejdede derfor op til forhandlingerne et fortroligt notat, hvori der blev argumenteret for det uhensigtsmæssige i fleksjobbernes a-kassetilknytning, hvilket LO efterfølgende betegnede som et 'rent smædeskraft' (Aktuelt 12. oktober 2000). Da det gik op for LO, at kravet næppe ville blive imødekommet under firepartsforhandlinger, synes det som om de skiftede hest og i stedet **satsede på en politisk aftale**, hvilket imidlertid heller ikke lykkedes (jf. nedenfor). Derimod var der enighed med DA om, at sikre de lokale koordinationsudvalg større reel indflydelse på den aktive kommunale socialpolitik (LO/DA 2000, s. 3).¹²⁵ En grundforudsætning for deltagelse i videreudviklingen af et mere rummeligt arbejdsmarked, som også DA deler, er, at det bygger på '**grundlæggende respekt for aftalesystemet og på frivillighed – i modsætning til tvang og kvoteordninger**' (LO/DA 2000, s. 9), et krav som de dominerende politiske beslutningstagere uanset partifarve i høj grad har tilgodeset. Endelig var LO – ligesom DA - utilfredse med kommunernes opfølgning i sygedagpengesager, den 'lemfældige' visitering af arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, og foretrak i forhold til oprettelse af fleksjob, at kommunernes økonomiske incitamenter for tildeling af revalidering blev øget i stedet.

Kommunerne (KL) mente derimod, at forudsætningerne for førtidspensionsreformen, at der blev oprettet det *nødvendige* antal fleksjob, var urealistiske med mindre regeringen forpligtede arbejdsmarkedets parter på konkrete mål og midler for, hvordan arbejdsmarkedet skulle gøres mere rummeligt. KL foreslog, at der blev etableret konkrete måltal for parternes forpligtelser og foretaget opfølgninger på om målene var nået. KL betvivlede særligt arbejdsgivernes vilje til at oprette private jobtræningspladser på baggrund af hidtidige erfaringer med privat jobtræning, praktik- og lærlingepladser. En måde at ansvarliggøre parterne var gennem medfinansiering af ledighedsydelsen, idet der hos KL var

¹²⁵ Parterne udtrykte blandt andet utilfredshed med at kommunerne i visse tilfælde dominerede arbejdet i uvalgene for kraftigt og at de tildelte økonomiske midler i en række tilfælde blev anvendt på opgaver som hørte

frygt for, at mangel på fleksjob ville føre til en ophobning af potentielle fleksjobbere på ledighedsydelse i det kommunale system. Ledighedsydelsen ville i givet fald blive en aktiveringsfri zone med fuld kommunal finansiering. For **ikke at havne med 'sorteper'** ønskede KL ligeledes, at staten betalte halvdelen af udgifterne til personer, der ventede på et fleksjob. KLs analyser op til spillet om førtidspensionsreformen viste, at der årligt ville blive tilkendt 10.000 færre førtidspensioner (regeringens bud var cirka 7.000),¹²⁶ personer for hvem der skulle skabes plads på det rummelige arbejdsmarked. Hertil kom omkring 35.000 langvarige modtagere på offentlig forsørgelse. KL vurderede, at de kommunale institutioner havde nået en smertegrænse for antallet af ansatte på særlige vilkår, og at broderparten af opgaven derfor skulle løftes af det private erhvervsliv. Endelig var KL skeptisk overfor arbejdsmarkedets parters indflydelse på de lokale koordinationsudvalg, nærmere bestemt at udvalgene blev opfattet som en krænkelse af det kommunale selvstyre og kommunernes skattedisponeringsret. Generelt samlede KLs interesser sig om at udbrede opgaveansvaret (undgå at få 'sorteper') og at hæve refusionssatserne for førtidspension, ledighedsydelse og løntilskud til fleksjob (jf. KL 2000).

Som det fremgår heraf, var der mange og modstridende interesser i spil. Det kan derfor ikke overraske, at forhandlingerne brød sammen (i november 2000), næsten før de var begyndt og udskudt til foråret 2001. Den 'officielle' forklaring på udskydelsen af forhandlingerne var, at man ville **afvente og se resultatet af førtidspensionsreformen**, som regeringen havde tænkt sig at fremsætte i lovforslag inden årets udgang. I december 2000, og altså efter forhandlingsprocessens sammenbrud, gennemførtes et bredt politisk forlig om førtidspensionen, hvor blandt andet refusionsordningerne blev ændret, således at kommunernes økonomiske incitamenter for førtidspensionering mindskedes (statsrefusionen blev nedsat fra 65% til 50%) og incitamentet for tildeling af fleksjob blev sænket (fra 100% til 65% statsrefusion). Derimod steg statens refusion af ledighedsydelse (fra 0% til 35%) og til virksomhedsrevalidering (fra 50% til 65%). Desuden indførtes et arbejdsevnebegreb fremfor det hidtidige erhvervsevnetabsbegreb, hvilket skulle øge opmærksomheden på den enkeltes ressourcer og evner fremfor begrænsninger. Endelig blev de hidtidige fire førtidspensionssatser reduceret til én enkelt, svarende til højeste dagpengesats. Allerede inden reformens ikrafttræden (den 1. januar 2003) skete der en markant ændring af kommunernes

hjemme i den almindelige kommunale sagsbehandling (LO/DA 2000, s. 3).

¹²⁶ Regeringens mål var tilsvarende at 40.000 job på særlige vilkår (skåne- og fleksjobs) skulle oprettes inden 2005, en målsætning der senere blev blødt op til oprettelse af det *nødvendige* antal fleksjob.

praksis, antallet af nytilkendelser af førtidspension blev kraftigt reduceret samtidig med, at antallet af oprettede fleksjobs steg betydeligt.¹²⁷

En anden mere reel forklaring er, at parternes krav og interesser simpelthen lå for langt fra hinanden til at nå et meningsfyldt kompromis. LOs 'næsten ultimative' krav om fleksjobbernes a-kassetilknytning kunne hverken tilgodeses af Regeringen eller DA. Med førtidspensionsreformen blev der imod fagbevægelsens ønsker oprettet et parallelt administrativt system for fleksydelse og seniorydelse, hvilket cementerede fleksjobbernes position i det sociale (kommunale) system, og efterfølgende fik LO formand Hans Jensen til at betegne førtidspensionsreformen som 'Christiansborg-makværk' (Politiken 9 december 2000) og true med at 'sabotere' implementeringen af reformen. En implementering, som netop i foråret 2001 skulle drøftes mellem regeringen, arbejdsmarkedets parter og kommunerne. Samtidig tog DA så at sige forhandlingerne som gidsel i deres kamp for et højere prioriteret mål, nemlig at mindske beskatningen af erhvervslivet. **Firepartsforhandlingerne bestod i høj grad af gensidige beskyldninger om at 'feje for egen dør' og søge at placere 'aben' på andres skuldre.** Med sammenblandingen af de to forhandlingsforløb (firepartsforhandlingerne og de politiske forhandlinger om førtidspensionsreform), synes alle parter at indtage en 'afvent og se' position. LO satsede på at sikre fleksjobbernes adgang til a-kasserne gennem et politisk forlig. DA søgte at tage forhandlinger som 'gidsel' i deres kamp for at mindske skatter og afgifter på erhvervslivet og ville under ingen omstændigheder acceptere fleksjobbernes adgang til dagpengesystemet. KL søgte på den ene side at forpligte arbejdsmarkedets parter på et specifikt måltal for oprettelsen af fleksjob, hvilket hverken DA eller LO fandt nødvendigt, og på den anden side at få regeringen til at øge den statslige refusion til førtidspension og fleksjob, hvilket regeringen mente blot ville føre til yderligere kommunal 'kassetænkning'. Sammen med spørgsmålet om fleksjobbernes a-kassetilknytning beskrives **spørgsmålet om forpligtende måltal** af flere respondenter, som en af de væsentligste knaster under forhandlingerne. Det afgørende problem var, at DA hverken ville eller kunne forpligte arbejdsgiverne på at løfte et nærmere bestemt socialt ansvar, dels fordi DA som organisation ikke mente at have kompetence til at sikre virksomhedernes efterlevelse og aftalens håndhævelse, dels fordi virksomhederne efter DAs vurdering havde andre – og vigtigere – hensyn at tage end social hensyn. Efterhånden som disse interesseudsættninger bliver udkrystalliseret under forhandlingsforløbet er det som

127 Antallet af nytilkendelser af førtidspension var i midten af 1990'erne omkring 25.000 årligt og er nu faldet til mellem 12-13.000 nytilkendelser årligt. Siden 1999 er antallet af fleksjob blevet femdoblet fra omkring 5.000

om, at *'viljen til at nå et resultat bare sev ud af forhandlingerne'*, som Eva Pedersen husker det, og at de fleste aktører havde størst glæde af, at aftalen ikke blev til noget. Uden at der kan konstateres et brud eller at parterne gik fra hinanden i vrede, løber firepartsforhandlingerne stille og roligt ud i sandet. Som Eva Pedersen efterfølgende konstaterer: *'Derfor måtte man bare konstatere, at det var ikke tiden og det var ikke stedet, alle havde nok størst interesse i at man ikke blev committet på noget på det tidspunkt'*.

En tredje forklaring relaterer sig til selve firepartsforhandlingerne som beslutningsforum. Flere af de centrale programmagere beskriver firepartsforhandlingerne som et beslutningsforum, der vanskeligt kan komme innovative og konkrete beslutninger ud af. En del af forklaringen herpå er forskellige indbyrdes forventninger. Hvor Socialministeriet synes at have en forestilling om, at firepartsforhandlingerne kunne anvendes som et diskursivt diskussionsforum, hvor der kunne udvikles nye fælles forståelser, synes arbejdsmarkedets parter i langt højere grad at betragte forhandlingerne som en rigtig forhandlingssituation, hvor man vogter over hinanden og kun giver køb på interesser, hvis man får noget til gengæld. Socialministeriet uklare dagsorden skaber derfor en uklar forhandlingssituation, hvor det er vanskeligt at realitetsforhandle substantielle policyforandringer. Efter DA og LOs opfattelse havde Socialministeriet hverken en præcis dagsorden eller et reelt forhandlingsmandat, hvilket ifølge DAs repræsentant Tina Voldby indebar: *'At så bliver vi jo ikke pressede på noget. Vi har et bagland og et behov for at nå resultater. Og et behov for at sige, at når vi ikke kunne slippe udenom det eller det var det fordi sådan og sådan'*. Desuden beskriver flere aktører firepartsforhandlingerne som alt for store til at træffe reelle beslutninger. Som Eva Pedersen, kontorchef i Socialministeriet udtrykker det: *'Hvis man i virkeligheden skal lave firepartsdrøftelser, skal man have de toneangivende samlet i et meget lille lokale, uden referat, så kan de snakke sammen. Men med dette store set-up, sidder de jo og vogter på hinanden, og det er meget erfarne forhandlere, som ikke sælger ud af noget som helst, før de får noget med hjem'*. I forvejen var der på nationalt plan etableret en fast institutionaliseret praksis for denne type af forhandlinger gennem Det Sociale Råd, som firepartsforhandlinger således både overlappede og underløb.¹²⁸

årligt til nu over 25.000 årligt, hvorimod antallet af skånejobs er stagneret omkring 6.000 personer årligt.

128 Det sociale råd bestod af repræsentanter for DA, LO, FTF, Amtsrådsforeningen og KL, De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI) og Praktiserende Lægers Organisation (PLO). Rådets opgave var dels at rådgive kommunerne og de lokale koordinationsudvalg om den aktive socialpolitik, dels at rådgive Socialministeren om lovgivning og initiativer indenfor det rummelige arbejdsmarked.

Forhandlingsprocessen illustrerer vanskelighederne ved implementeringen af det politiske program om et mere rummeligt arbejdsmarked, hvor der appelleres til parterne om at tage ansvar, finde fælles løsninger og udvise samfundssind. **Idet der vitterligt er divergerende interesser under den konsensuelle overflade bliver det vanskeligt at pålægge parterne forpligtelser og ansvar, som rækker udover deres umiddelbare interesseløsningsstrategier, når strategien er baseret på frivillige sociale partnerskaber.** Arbejdsmarkedets parter har som grundforudsætning for deltagelsen i videreudviklingen af policyområdet, at de ikke vil lade sig forpligte på konkrete mål for hverken deres eller virksomhedernes sociale ansvar, idet sådanne forpligtelser let kan udvikle sig til 'farlige krav' om en bestemt konkret adfærd og indebære krav om efterlevelse og sanktioner ved undladelse. Arbejdsmarkedets parter mener derfor at frivillighedsstrategien trues af regeringens og KLs krav om forpligtende måltal. Denne frygt for statsstyring og negativt motiverende regulative programmer er formentlig mere latent end reel. Det synes ikke at have været programmernes (i dette tilfælde Socialministeriets) intention at tvinge parterne eller virksomhederne til at påtage sig et nærmere bestemt socialt ansvar, dels fordi et sådant krav næppe er muligt at gennemføre i praksis, dels fordi frivillighedsstrategien også er dybt rodfastet i programmernes programforståelse. Kravet om forpligtende måltal skal måske derfor nærmere ses som trussel, der skal tilskynde parterne til frivillig selvregulering og til at medvirke konstruktivt under forhandlingerne, selvom truslen om forpligtende måltal i dette tilfælde medvirkede til forhandlingernes sammenbrud.

Det er i forhold til integrationsdelen af politikprogrammet, at de skarpeste og dybeste interessemodsætninger kommer til udtryk. Regeringen og KL har en umiddelbar interesse i at 'åbne' arbejdsmarkedet for personer udenfor beskæftigelse og arbejdsstyrken (f.eks. langvarige kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister, flygtninge og indvandrere); det vil sige at øge parternes og virksomhedernes eksterne sociale ansvar. Men arbejdsmarkedets parter har derimod en interesse i ikke at lade sig forpligte på integrationsindsatsen. For arbejdsgivernes og DAs vedkommende, fordi de ønsker, at fastholde så udstrakt en adfærdsautonomi som muligt, således at virksomhederne frit kan regulere arbejdskraftstilpasninger og -anvendelser; det vil sige, til enhver tid lede og fordele arbejdet og ansætte den passende arbejdskraft, hvilket ofte er ensbetydende med at målgrupperne for det eksterne sociale ansvar frasorteres i ansættelsesprocedurerne. For at undgå at henlede opmærksomheden herpå, valgte DA succesfuldt en afværgedagsorden, hvor fokus i stedet blev rettet mod kommunernes arbejdsmarkedsrettede socialpolitik. Fagbevægelsen og LO har

en fælles interesse med DA i at undgå en for stærk politisk fokusering på integrationsdelen, fordi integrationen af personer 'udefra' ikke har samme opbakning som forebyggelses- og fastholdelsesdelen af DRAM, navnlig fordi fagbevægelsen frygter at velerhvervede rettigheder undermineres (jf. afsnit 6.3 nedenfor). Fagbevægelsens taktiske krav om fleksjobbernes indplacering i a-kasse-regi er blot yderligere med til at vanskeliggøre forhandlingsprocessen, og får gradvist LO til at miste interessen i forhandlingerne, da det går op for dem at kravet ikke vil blive honoreret. Disse interessemodsætninger er sammen med det forhold, at parterne gik ind til forhandlingerne med forskellige forventninger om firepartsforhandlingernes funktion og duelighed medvirkende til at forhandlingerne bryder sammen. Staten har således reelt placeret sig i en situation uden sanktions- eller efterlevelsismekanismer. **Når den 'gode vilje' afslører sig som 'reel modvilje' kan de offentlige myndigheder kun appellere til parternes moralske bevidsthed eller søge at stille dem i et dårligt lys i offentligheden** (shame and blame). Dette illustrerer også at DRAM som operationelt politisk program ikke er en 'win-win' situation uden tabere, men netop et konflikt- og modsætningsfyldt begreb, som berører aktørernes kerneinteresser.

Forhandlingssammenbruddet blev udlagt som en udskydelse til foråret 2001, men heller ikke her blev forhandlingerne genoptaget. I stedet gennemførte SR-regeringen i efteråret 2001 endnu en aftale med kommunerne om DRAM igennem de **kommunale budgetforhandlinger**. VK-regeringen indledte i forbindelse med vedtagelsen af arbejdsmarkedsreformen 'Flere i Arbejde' firepartsforhandlinger i maj 2002 omkring en indsnævring af DRAM til at sætte specifikt fokus på integration af flygtninge og indvandrere og forankre strategien gennem de lokale koordinationsudvalg og formidlingscentre. VK-regeringen ønskede at give virksomhederne mulighed for ansættelse af nydanskere til en særlig lav startløn, hvilket DA og LO fik ændret til et introduktionsforløb, hvor nydanskeren ikke er ansat på virksomheden, men i 'ulønnet praktik' i maksimalt 26 uger. Samtidig ønskede Regeringen, at arbejdspladspraktikken skulle omfatte en bred målgruppe (herunder også dagpengemodtagere), hvorimod LO ønskede at reservere ordningen til personer på integrationsydelse og kontanthjælp. Denne aftale afspejler for så vidt to ting, som er relevante for diskussionerne om DRAM: (1) At integration skal foregå på arbejdspladserne fortrinsvis gennem ordinære ansættelser, og, hvis dette ikke er muligt, gennem midlertidigt støttet beskæftigelse. Dette er der intet nyt i. Det er der derimod i (2) at DRAM søges rettet snævert ind mod målgruppen 'flygtninge og indvandrere', hvilket blandt også afspejles i, at Beskæftigelsesministeriet en overgang overvejede at ændre navnet på policyområdet til 'det

mangfoldige arbejdsmarked', men har besindet sig og nu benytter betegnelsen 'virksomhedernes sociale ansvar' (jf. afsnit 6.4 nedenfor). Nedenfor opsummeres og uddybes divergenserne og konvergenserne i aktørernes interesselolkninger og forståelser af DRAM.

6.3. Konvergens og divergens i aktørorienteringer og –strategier

Formålet med dette afsnit at gå dybere ned i de divergerende aktørorienteringer og –strategier der gør DRAM og VSA til et konfliktfyldt og interessebefængt policyområde, navnlig ved at analysere arbejdsmarkedets parter (DAs og LOs) holdninger og interesser. Dette gøres ved at sætte fokus på nogle af de områder der er væsentligst for indholdet af det politiske program, herunder aktørernes policyfokus (forebyggelse og fastholdelse overfor integration), ansvarlighedsforståelse (formelle overfor uformelle skånejobs) og reguleringsforståelser (statslig regulering overfor parts- og markedsregulering).

(1) Policyfokus: Forebyggelse og fastholdelse fremfor integration? Den forudgående gennemgang af forhandlingsspillet og den eksisterende empiriske viden om arbejdsmarkedsorganisationernes forståelse af DRAM og VSA indikerer, at der her er en ganske bestemt opfattelse af begrebet (jf. Holt 1998; Larsen m.fl. 2001; SFI 2002; Holt m.fl. 2003). Denne kan nærmest koges ned til: Forebyggelse, arbejdsfastholdelse og frivillighed! I praksis står strategien om DRAM tilsyneladende ikke på tre ben, forstået som en afbalancering af forebyggelse, fastholdelse og integration, men nærmere på to ben, eftersom arbejdsmarkedsorganisationerne tydeligvis foretrækker forebyggelse og fastholdelse (internt socialt ansvar) fremfor integration (eksternt socialt ansvar). I LO og DA's fælles udspil op til fireparts-forhandlinger om DRAM i efteråret 2000 kommer denne tankegang tydeligt frem:

“fokus i indsatsen for at videreudvikle et rummeligt arbejdsmarked skal ligge på fastholdelse af allerede ansatte medarbejdere for ad den vej at hindre en fremtidig udstødning” (LO/DA 2000, s. 5).

Problemet ved denne tankegang er imidlertid, at de offentlige myndigheder (navnlig kommunernes socialforvaltninger og arbejdsformidlingerne) har en hovedinteresse i at få integreret en større andel af de langvarigt forsørgede på arbejdspladserne (Larsen m.fl. 2001). Såfremt arbejdsmarkedets parter insisterer på at prioritere forebyggelse og fastholdelse over integration, svarer det for så vidt til at skabe en **ikke-interventionsstrategi**. Forebyggelse og fastholdelse opfattes nemlig – også af lovgiverne og de offentlige myndigheder – som en del af virksomhedernes personaleansvar, hvorom der er skabt en 'urørlighedszone', som er vanskelig at nedbryde med de eksisterende policyinstrumenter i strategien for DRAM og VSA. Virksomhederne får dermed mulighed for at lukke sig om sig selv under påskud af, at

de udøver internt socialt ansvar, som det ligger udenfor myndighedernes rækkevidde at regulere. I forhold til de private virksomheder reduceres myndighedernes funktion til at understøtte eksisterende ordninger og initiativer samt at overtale flere virksomheder til at fastholde udstødningstruede medarbejdere (jf. Arbejdsministeriet m.fl. 2001; Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004).

Lad os først se nærmere på, hvorfor **fagbevægelsen** reelt er skeptisk overfor integration af personer på kanten af eller udenfor arbejdsmarkedet. Integrationsdelen udfordrer nemlig fagbevægelsens solidaritetsbegreb, hvor solidaritet traditionelt reserveres til kollegaer og fagfæller i beskæftigelse, men ikke nødvendigvis udstrækkes til personer udenfor beskæftigelse.¹²⁹ Det vil med andre ord sige, at fagbevægelsen har en egeninteresse i at beskytte deres medlemmers løn- og arbejdsvilkår. Godt nok spiller hovedorganisationerne retorisk på nødvendigheden af at udbrede solidariteten til personer udenfor medlemskredsen, der har vanskeligt ved at opnå plads på arbejdsmarkedet og i samfundet (LO, værdigrundlag 2003, s. 1), jf. også projektet 'den bæredygtige arbejdsplads',¹³⁰ men den konkrete faglige praksis på arbejdspladserne afviger ofte herfra (jf. LO 1999, s. 15), som også SFIs undersøgelser har vist (jf. SFI 2002). De ordinært ansatte kan for så vidt have rimelige argumenter for at integration via løntilskudsjob kan være problematisk i visse situationer: (1) Hvis lette jobfunktioner varetages af personer i jobs på særlige vilkår medfører det, at de ordinært ansatte skal 'løbe hurtigere', idet der ikke længere er 'naturlige afbræk' og 'pauser' i løbet af dagen og (2) støttet arbejdskraft kan potentielt substituere ordinært ansatte, underminere lønniveauet og andre velerhvervede kollektive rettigheder (LO 1999; UCBV 2000). LOs løsning herpå er at styrke samarbejdet mellem ledelse og tillidsrepræsentant og kommunikere nye tiltag bredt ud i organisationen (LO 1999, s. 30ff.). Denne 'samarbejds- og dialogstrategi' understøttes også af et af de væsentligste resultater af virksomhedssurveyen nedenfor (jf. kapitel 7), idet der findes en relativt stærk og signifikant sammenhæng mellem

129 Ligesom det rummelige arbejdsmarked, er solidaritet et tvetydigt begreb. Bild m.fl. (1997) skelner til eksempel mellem tre forskellige niveauer af lønmodtagersolidaritet; det reale arbejdspladsfællesskab, fælles lønmodtagerinteresser på arbejdsmarkedet og politisk solidaritet i forhold til det politiske system. Individualiseringstendensen i arbejdslivet og samfundet har medført en udvikling fra traditionel lønmodtager solidaritet til en såkaldt hverdagssolidaritet, hvor arbejdspladsfællesskabet ikke nødvendigvis længere er den primære solidaritetsskaber. Solidaritet er i højere grad blevet en valgmulighed, som kan knyttes til andre former for fællesskaber. Det er derfor også muligt at lønmodtagere kan optræde solidarisk overfor personer udenfor beskæftigelse, omend Bild m.fl. (1997) ikke beskæftiger sig med denne problemstilling.

130 Den Bæredygtige Arbejdsplads (DBA) er et treårigt (2001-2004) udviklingsprojekt igangsat af LO med støtte fra EU's socialfondsmidler. Projektet er et forsøg på at konkretisere en vision om bæredygtighed i forhold til arbejdspladsernes sociale ansvar, miljøansvar, arbejdsmiljøansvar, og ansvar for videns- og kompetenceudvikling. Projektet ligger i forlængelse af tidligere forsøg på etablering af arbejdspladsdemokrati, blandt andet strategien om Det Udviklende Arbejde (DUA). Se www.lo.dk/dba.

virksomhedernes 'rummelighed' og antallet af beslutninger som medarbejderne inddrages i (jf. også Nielsen 2004). Modsat forestillingerne i den offentlige og politiske debat synes der således ikke at være en tendens til, at medarbejderne er barrierer for VSA – måske tværtimod.

Hvad angår **arbejdsgiverorganisationerne** er begrundelsen for at prioritere forebyggelse og fastholdelse over integration, at man derved mindsker udstødningen fra arbejdspladser og reducerer presset på de offentlige overførselsindkomster og antallet af fremtidige udstødte og marginaliserede. Alt afhængigt af hvordan målgruppen for det eksterne sociale ansvar opgøres (jf. kapitel 1) befinder der sig imidlertid imellem 250.000-800.000 personer på offentlige overførselsindkomster, hvoraf en stor del formentlig ville ønske at komme tilbage i beskæftigelse, hvis arbejdsmarkedet var mere rummeligt. Tina Voldby fra DA begrundet prioriteringen af forebyggelse og fastholdelse fremfor integration med at offentligt støttede jobs ikke må blive et mål i sig selv, idet de kan virke stigmatiserende for den enkelte, substituere ordinære jobs og hæmme virksomhedernes effektivitet:

"Virksomhederne får jo tit skylden i den offentlige debat for, at der ikke oprettes nok fleks- og skånejobs. Men det er en forfejlet problemstilling. DA og virksomhederne har slet ingen ambitioner om at bidrage til skabelsen af x antal fleksjob. Vi vil først og fremmest bidrage gennem et systematisk samarbejde omkring forebyggelse og arbejdsfastholdelse, så færre ryger ud af arbejdsmarkedet og kommer på overførselsindkomster. Derudover vil vi naturligvis også bidrage til en integrationsindsats, men redskaberne i denne integrationsindsats – jobs på særlige vilkår – må aldrig blive et mål i sig selv"
(Tina Voldby, Arbejdskraftchef, DA i Nyhedsmagasinet 1999, s. 13-14)

Stort set samstemmende med LO erklærer DA, at job på særlige vilkår med offentlige tilskud er uhensigtsmæssige. For det første, fordi personer i tilskudsjob 'stigmatiseres' i forhold til ordinært ansatte eller overtager de 'lette opgaver'. For det andet, fordi en betydelig andel formentlig ville være blevet ansat alligevel (dødvægtseffekt, som DA estimerer til at være cirka 25%), eller fordi ordinært ansattes fortrænges (substitutionseffekt). For det tredje, fordi offentligt bureaukrati og manglende information begrænser arbejdsgivernes vilje til at integrere kommunale målgrupper. Offentlig substituerede jobs på særlige vilkår betragtes kun som anvendelige i den situation, at de kan bidrage til at øge arbejdsudbuddet eller matche virksomhedernes kvalifikationsbehov, dvs. tjene et instrumentelt økonomisk formål fremfor et

socialt, individuelt eller etisk formål. Set fra DAs synspunkt er årsagen til det høje antal offentligt forsørgede at finde i de kommunalt organiserede sociale sikringssystemer, som ikke i tilstrækkelig grad sikrer reintegration på det ordinære arbejdsmarked (jf. DA 1999). Søgelyset rettes mod kommunernes (uensartede) aktiveringsindsatser; utilstrækkelige sygedagpengeopfølgning; 'misbrug' af fleksjobordningen; kontanthjælpsmodtagernes manglende reelle rådighed; og manglende økonomiske incitamenter for at arbejde (jf. DA 1999). Virksomhederne skal ikke - og har ikke råd til at - føre socialpolitik på statens vegne, men tager gerne et socialt medansvar i forhold til at fastholde stabile og dygtige medarbejdere, der kender virksomhederne indefra (Jørn Neergaard Larsen i Arbejdsmarkedspolitisk Agenda, 4. Feb. 1999). Virksomhedernes væsentligste samfundsmæssige ansvar betragtes som det økonomiske ansvar, at producere varer og tjenesteydelser, som er efterspurgt i samfundet. Kun hvis det økonomiske ansvar løftes forsvarligt, er forudsætningerne til stede for at virksomhederne kan påtage sig yderligere sociale ansvar (DA Formand Niels Fog i Børsen 21. November 2002). Det er således tydeligt, at **DA og LO har en fælles interesse i at prioritere forebyggelse og fastholdelse fremfor integration, omend ud fra forskellige motiver.** Denne interesse støder især imod kommunernes interesse i at forbedre (re)integrationen af personer som enten er blevet udstødt fra arbejdsmarkedet eller aldrig har været i beskæftigelse. I den forstand søger arbejdsmarkedets parter at afmontere den 'farlige' del af politikprogrammet om VSA og DRAM, idet integrationsdelen meget let kan føre til politiske krav om, at virksomhederne og parterne påtager sig nærmere definerede sociale ansvar i forhold til integrationen af personer udenfor beskæftigelse eller arbejdsstyrken (jf. afsnit 6.2 ovenfor).

(2) Ansvarlighedsforståelse: De sociale kapitler som undværgestrategi? Både DA og LO har til stadighed forsvaret sig med, at der på arbejdspladserne i forvejen udøves en betydelig social indsats igennem uformelle og aftalebaserede ordninger, som blot ikke kan måles. Der refereres ganske ofte til de sociale kapitler i overenskomsterne som en illustration af parternes reelle vilje til at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt. I 1995, året efter lanceringen af kampagnen 'Det angår os alle', gennemførte arbejdsmarkedets parter ved overenskomstforhandlingerne de sociale kapitler, der allerede dette år kom til at dække 90% af DA/LO-området. Såfremt der er indføjet et socialt kapitel i den pågældende overenskomst er det muligt på den enkelte arbejdsplads, at se bort fra generelle bestemmelser i overenskomsten om løn og arbejdstid, og påtage sig nærmere sociale forpligtelser både i forhold til personer i risiko for udstødning eller personer udenfor arbejdsfællesskabet. DA og

DI ønskede imidlertid i starten at bruge forslaget om sociale kapitler til at indføre generelle regler om blandt andet indslusningsløn, hvilket fagbevægelsen modsatte sig, og medvirkede til at skabe en negativ holdning til de sociale kapitler. Næsten et årti efter indførslen af overenskomsternes sociale kapitler er status, at de relativt sjældent anvendes (4.000-5.000 personer befinder sig formentlig i aftalebaserede skånejobs), og at kendskabet til dem er relativt begrænset (omkring 2/3 af de personaleansvarlige og af tillidsrepræsentanterne kendte i 1999 ikke til overenskomsternes sociale kapitler, jf. UCBV 2000). Dette hænger formentlig sammen med, at rammeaftalernes brede formuleringer forudsætter lokale fortolkninger og procedurer på den enkelte arbejdsplads for at blive operationelle, samt at fagbevægelsen generelt har frygtet for underminering af overenskomsternes lønniveau (jf. Hohnen 2002). Selv LO har erkendt, at *'det ville være at skyde langt over målet at påstå, at de sociale kapitler fungerer optimalt'* (LO 2000, s. 3). Hvad angår DA, er der en tendens i deres retorik til, at frikende virksomhederne for et specifikt socialt ansvar, når der argumenteres for, at virksomhederne i forvejen påtager sig store uformelle sociale ansvar i det daglige, som blot ikke kan (eller bør) registreres officielt. Forudsætningen for at virksomhederne kan påtage sig et socialt ansvar, er, at de opfylder deres primære økonomiske ansvar, at beskæftige så mange som muligt på ordinære vilkår. En væsentlig grund til det ringe omfang af aftalebaserede skånejobs er, at arbejdsmarkedet parter er modstandere af, at der etableres et 'tredje arbejdsmarked' for personer med nedsat arbejdsevne og med løntilskudsstillinger på særlige vilkår. Som socialpolitisk konsulent i LO, Michael Jakobsen, udtrykker det:

"Det er farligt, hvis der opstår et egentligt arbejdsmarked for stillinger på særlige vilkår. Hos LO har vi den klare opfattelse, at integrationen skal foregå på det ordinære arbejdsmarked og i almindelige virksomheder. Hvis man laver virksomheder for handicappede og andre med nedsat funktionsevne, mister man den vigtige strategiske kobling mellem forebyggelse, fastholdelse og integration. Vi skal ikke have et alternativt arbejdsmarked, der samler alle dem op, som ikke kan klare sig på det almindelige arbejdsmarked. Tværtimod er det vigtigt at arbejde på en yderligere ansvarliggørelse af det eksisterende arbejdsmarked" (Nyhedsmagasinet 1999, s. 11).

Det er, som nævnt ovenfor, imidlertid også velkendt at fagbevægelsens medlemmer og tillidsrepræsentanter ofte frygter for, at integration af personer med nedsat arbejdsevne på ordinære arbejdspladser kan indebære substitution med løntilskudspersoner eller massiv

lønspredning. Disse begrundelser er anvendt i forhold til tilskudsberettigede jobs på særlige vilkår (som fleks- og skånejobs), der, ifølge arbejdsmarkedets parter, først bør anvendes når alle muligheder for jobs uden tilskud er udtømte. En særligt problem for LO er som nævnt også, at hverken fleks- eller skånejobs giver ordinære a-kasse rettigheder (som ret til dagpenge, efterløn og feriedagpenge). En forklaring på den begrænsede anvendelse af overenskomsternes sociale kapitler, som ligger i forlængelse af ovenstående modstand mod etablering af et 'tredje arbejdsmarked', er muligvis, at det aldrig har været hensigten, at etablere jobs på særlige vilkår, men derimod at give indtryk af handlingsvilje, som det fremgår af citatet nedenfor:

"De sociale kapitler handler ikke om at skabe en hel masse aftalebaserede stillinger på særlige vilkår, der i sidste ende kan resultere i massiv lønspredning. De sociale kapitler har derimod en central signalværdi. De er et signal om, at parterne og virksomhederne aktivt vil medvirke til, at medarbejdere kan fastholde deres arbejde – også selvom de ikke mere er 100 procent effektive. Som sådan er de sociale kapitler ikke noget, der i sig selv skal udvikles eller omsættes i særlige jobs, men de er en markering af, at vi er villige til at gøre det nødvendige for, at mennesker ikke bliver udstødt fra arbejdsmarkedet. I den forstand er en progressiv forebyggelsesstrategi på en virksomhed i virkeligheden den bedste implementering af de sociale kapitler" (Michael Jakobsen, socialpolitisk konsulent i LO i Nyhedsmagasinet 1999, s. 11. Egen understregning).

De sociale kapitler, som er arbejdsmarkedets parters store slagnummer, er, med andre ord, **symbolpolitik**, hvis vi skal tage citatet på ordet; et socialt ritual som parterne bekender sig til for at demonstrere indtryk af god vilje og handling, men som ikke i sig selv er forsøg på at løse et samfundsmæssigt problem, nemlig udstødningen fra arbejdspladserne. Tina Voldby giver udtryk for noget tilsvarende når hun siger: *'Men det har jo en stor signalværdi, at man laver noget, der hedder et socialt kapitel [...] Men det har aldrig været meningen, som nogen har udlagt det, at man skulle tælle, hvor mange der er ansat under de sociale kapitler, aldrig fra arbejdsmarkedets parters side'*. Spørgsmålet er derfor, om man kan tolke overenskomsternes sociale kapitler som en **undværgestrategi** for arbejdsmarkedets parter, der ikke politisk og fagligt kunne holde til at undsige sig visionen om VSA og sociale partnerskaber, hvilket de forsøgte at signalere med overenskomsternes sociale kapitler, velvidende at disse i stor udstrækning ville blive afvist på arbejdspladserne af både de personaleansvarlige og tillidsrepræsentanterne. Hvad end der ligger til grund for den ringe

anvendelse af de sociale kapitler, kan det med godt ret hævdes, at parterne har forsømt at informere om mulighederne for aftalebaserede skånejobs og aktivt søgt at udbrede kendskabet til de sociale kapitler.

(3) Forskellige reguleringsforståelser – samme resultat. Selvom hovedorganisationerne, DA og LO, har kunnet finde fælles fodslag både internt og i stigende grad også overfor det politiske system omkring det synspunkt, at policyudviklingen skal baseres på frivillighed, forebyggelse/fastholdelse og det ordinære arbejdsmarked, er det ikke ensbetydende med, at arbejdsmarkedets parter har enslydende forståelser af, hvordan arbejdsmarkedet bedst reguleres. For at illustrere de overordnede strategiske mål er det hensigtsmæssigt at sondre mellem forskellige reguleringsforståelser i bred forstand. Dette kan gøres under spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsmarkedet skal reguleres af staten, markedet eller parterne. **Fagbevægelsen** (LO) foretrækker statslig lovgivning som rammeskabende (positivt motiverende gennem etablering af de rette økonomiske incitamenter, det offentlige som rollemodel, arbejdsgiver og markedsaktør), hvorimod det konkrete indhold i VSA udfyldes gennem kollektive aftaler og markedsregulering (jf. LO 2001). Der synes imidlertid ikke at være fælles fodslag internt i fagbevægelsen omkring denne tilgang til VSA.¹³¹ **Arbejdsgiverorganisationerne** (DA/DI) er mere tilbøjelige til at foretrække frivillig markedsregulering, dvs. en strategi hvor virksomhederne selv overlades så megen adfærdsautonomi som muligt (en dereguleringsstrategi), og hvor heller ikke aftalereguleringen griber forstyrrende ind overfor virksomhedernes dispositioner (decentralisering af aftalesystemet til virksomhedsniveau). Grænseoverskridende (international) regulering kan i visse situationer være nødvendig (til eksempel etablering af internationalt anerkendte certificerings- og ledelsessystemer).¹³² National regulering (f.eks. på arbejdsmiljø og miljøområdet) virker konkurrenceforvridende. Denne udlægning understøttes af følgende citat fra Jørn Neergaard Larsen, formand for DA:

131 Willy Strube, tidligere næstformand i CO-Industri, har til eksempel gjort sig til talsmand for en endnu mere indskrænket version af VSA, hvor de mest konkurrenceudsatte brancher, der konkurrerer på internationale markeder (f.eks. industrien), ikke i så høj grad bør opføre sig socialt ansvarligt, som hjemmemarkedsområderne (den offentlige sektor og serviceområderne), og hvor der er en klar arbejdsdeling mellem staten, der har ansvaret for de marginaliserede og udstødte, og arbejdsmarkedets parter, der påtager sig ansvaret for forebyggelse og fastholdelse (jf. LO-Magasinet 1998, s. 45-46).

132 Derfor opponerer DA også kraftigt mod fælles europæiske minimumsstandarde for VSA, f.eks. i forbindelse med sociale regnskabsaflæggelser, mærkningsordninger eller fælles certificeringssystemer. For mindre virksomheder vil det blot føre til unødigt bureaukrati, og for store virksomheder til konkurrence med allerede anerkendte internationale standarder. EUs rolle skal derfor efter DAs vurdering reserveres til spredning af 'best practice'.

"Hvis fagbevægelsen vil være med til at skabe dynamik på virksomhederne, skal den tage det realistiske udgangspunkt, at vi er overregulerede i dag. Vi skal sammen lægge nogle troværdige rammer, der overflødiggør lovgivning. For erhvervslivet er det interessant at få mulighed for at boltre sig og udnytte konkurrencesituationen kreativt. De vil gerne optimere virksomhedernes drift og deres relationer til personalet" (LO 2001, s. 11).

Til trods for at LO synes at have en mere positiv forståelse af statens regulerende funktion, når parterne frem til det samme resultat: Forebyggelse, frivillighed og kollektiv aftalenormering af VSA. At DA og LO står skulder om skulder, hvad angår VSA og DRAM, har ofte undret programmagerne i Socialministeriet. Som Berit Johannsen udtrykker det: *'Det var ofte som om DA og LO aftalte deres holdning forud, de holdte meget sammen. Det har DA stor fordel af, men hvad er LO's interesse heri?'*. Det er desuden værd at bemærke, at der ikke nødvendigvis er overensstemmelse mellem hovedorganisationerne og deres bagland. For DAs vedkommende synes baglandet, altså de enkelte arbejdsgivere, ofte langt mere positive og konstruktive, hvor DA opfatter deres opgave som at værne om virksomhedernes adfærdsautonomi og advare mod initiativer som på sigt kan blive 'farlige' for medlemsvirksomhederne. Som Tina Voldby udtrykker det: *'Vi har hele tiden det hensyn at tage, at den her dagsorden meget hurtigt kan blive kontraproduktiv, der skal ikke ske ret meget, før det ikke er motiverende for virksomhederne og de slår bak'*. Ved kontraproduktiv forstås her, at staten stiller forpligtende krav til arbejdsgiverne, som underminerer virksomhedernes adfærdsautonomi og dispositionsret. I takt med beskæftigelsesudviklingen og den stigende frygt for mangel på arbejdskraft er der imidlertid sket en udvikling, hvor DA gradvist er blevet mere positive og konstruktive overfor VSA, som et middel til at øge arbejdsudbuddet (jf. også Torfing 2004, s. 105). I fagbevægelsen har man den modsatte opfattelse, at lokale tillidsrepræsentanter og medarbejderne til tider blokerer for VSA. Denne antagelse om medarbejdere og tillidsfolk som barrierer for VSA bekræftes imidlertid ikke i nærværende undersøgelse (jf. kapitel 7).

På baggrund af gennemgangen af forhandlingsspillet og de dominerende aktørers policyfokus, ansvarligheds- og reguleringsforståelse i forhold til politikområdet DRAM er det nu muligt, at opsummere de væsentligste forskelle og ligheder i aktørorienteringer og strategiforståelser.

Figur 6.1. Divergens og konvergens i aktørorienteringer og aktørstrategier i forhold til det rummelige arbejdsmarked som offentlig politik

Implementeringsforståelse	Konvergens: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Frivillighed og eksperimentel implementering
Reguleringsforståelse	Divergens: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Programmagerne: Udvikling fra påtvungen selvregulering til frivillig selvregulering ➤ LO: Partsregulering og påtvungen selvregulering (staten som rammeskaber) ➤ DA: Partsregulering og markedsregulering ➤ KL: Påtvungen selvregulering (stærkeste fortaler for brug af negativt motiverende styringsinstrumenter, f.eks. sociale klausuler, forpligtende måltal og sanktioner)
Policyfokus	Divergens: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Programmagerne: Forebyggelse, fastholdelse og integration (udbuds- og efterspørgselsorientering) ➤ Arbejdsmarkedets parter: Prioriterer forebyggelse og fastholdelse over integration (primært udbudsorientering) ➤ KL: Integration (efterspørgselsorientering)
Forhandlingsspillet	Divergenser: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Regeringen: Prioriterer fleks- og skånejobs med tilskud som forudsætning for førtidspensionsreform. Afviser fleksjobbernes a-kassetilknytning. Forpligte arbejdsmarkedets parter på et større socialt ansvar. ➤ DA: Fastholde virksomhedernes adfærdsautonomi og ledelsesrettens 'ukrænkelighed'. Undgå nye skatter og afgifter på erhvervslivet – det økonomiske ansvar er forudsætningen for VSA. Foretrækker aftalebaserede og uformelle skånejobs ➤ LO: Forsvare den voluntaristiske aftalemodel. Fleksjobbernes a-kassetilknytning, styrke a-kasserne samt fastholde og rekruttere nye medlemmer – beskytte medlemmers rettigheder samt løn- og arbejdsvilkår. Foretrækker også aftalebaserede og uformelle skånejobs ➤ KL: Måltal for parternes forpligtelser – reducere kommunernes økonomiske omkostninger ved førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse

Som det ses af figuren, er der stort set etableret enighed om, at såvel VSA som DRAM skal gennemføres ved hjælp af parternes frivillige medvirken, en forudsætning som både ligger dybt indlejret i programmagerens programforståelse og arbejdsmarkedets parter forståelse af

forudsætningerne for den frivillige danske aftalemodel. Kun kommunerne (KL) synes til tider at have mistet tålmodigheden med frivillighedsstrategiens sporadiske og usikre effekter (jf. nedenfor). Her synes enigheden også at stoppe.

Selvom arbejdsmarkedets parter grundlæggende har forskellige reguleringsforståelser, er de med hensyn til DRAM nået frem til samme resultat, nemlig at hovedprioriteten skal ligge på virksomhedernes frivillige ansvar for forebyggelse og fastholdelse (internt socialt ansvar). Et policyfokus, som programmagerne også gradvist har overtaget, hvilket indikeres i figuren ved at påpege en udvikling fra påtvungen til frivillig selvregulering, og uddybes nedenfor ved sammenligning af den tidligere og senere policyteori (jf. afsnit 6.4). For arbejdsgiverorganisationernes vedkommende er strategien, at værne, om virksomhedernes adfærdsautonomi og den voluntaristiske aftalemodel (undgå statslig regulering) ved at demonstrere dels at virksomhederne i forvejen påtager sig betydelige social ansvar (som blot er vanskelige at måle), dels at (umålelige) uformelle ansvar er at foretrække fremfor formelle og tilskudsbaserede sociale ansvar. **Det handler derfor i høj grad om at undgå en institutionalisering og fast placering af det sociale ansvar.** DRAMs strategiske terræn synes således betydeligt indsnævret, dels til de frivillige sociale handlinger virksomhederne finder passende i forhold til rekruttering, vedligeholdelse og afvikling af arbejdskraften, dels til at øge det effektive arbejdsudbud gennem aktiv beskæftigelsespolitik. Man kan derfor, som tidligere anført, med god grund frygte at VSA blot bliver en symbolsk gestus, der tjener virksomhedernes kortsigtede økonomiske interesser fremfor samfundsmæssigt definerede problemer. Det synes i den forstand som om den tidligere snævre danske forståelse af VSA gradvist nærmer sig den internationale diskussion af virksomhedernes samfundsmæssige engagement, hvor virksomhederne selv definerer social ansvarlighed og hvilke aktiviteter de ønsker at indskibe sig i (jf. kapitel 3, figur 3.1). Der er ikke sket en afgørende ændring eller krænkelse af virksomhedernes adfærdsautonomi med DRAM, og udøvelsen af ledelsesretten står fortsat uantastet. **Arbejdsmarkedets parter synes derfor succesfuldt at havde anvendt deres vetomagtposition i beslutnings- og implementeringsprocessen til at blokere for 'farlige' forandringer af den gældende orden i dansk arbejdsmarkedsregulering.** Et af det politiske programs væsentligste antagelser, at der er muligt at etablere, identificere eller konstruere fælles interesser, har således vist sin svaghed. Det frivillige social partnerskab bryder for så vidt sammen, når der ikke kan etableres fælles interesser, hvilket efterlader staten i et sanktionsløst rum, hvor den blot kan fortsætte med at appellere til den 'gode vilje' eller udstille parternes 'hykleri'.

Statens rolle indskrænkes dermed til at appellere til og tilskynde virksomhederne til at påtage sig interne sociale ansvar (forebyggelse og fastholdelse) og at understøtte eksisterende indsatser. Denne rammeskabende funktion kan medvirke til at understøtte tilpasningshastigheden (styrke eksisterende virksomhedsinitiativer), men næppe til at forandre tilpasningsmønsteret (forandre virksomhedsadfærd og –holdninger), jf. kapitel 4, afsnit 4.2. **Og kommunerne overlades derfor med hovedansvaret for integrationsdelen af DRAM.** Til gengæld retter arbejdsmarkedets parter derimod blikket stift mod kommunernes aktiveringsindsatser, der kritiseres for at være for uensartede og utilstrækkeligt beskæftigelsesorienterede, mod kommunernes sygedagpengeopfølgning, der ikke overholder lovens minimumskrav, og mod fleksjobordningen, som anklages for at blive misbrugt på bekostning af revalidering osv.

Det er dog væsentligt at indskyde, at der formentlig er betydelig forskel på hovedorganisationernes (LOs og DAs) skeptiske indstilling til kommunernes socialpolitik og de konkrete instrumenter under DRAM (f.eks. fleks- og skånejobs) på den ene side og lokale virksomheders, fagforeningers og arbejdsgiverrepræsentanternes faktisk adfærd og holdninger på den anden side. Det er således muligt for kommunerne at etablere konstruktive samspil på det lokale niveau mellem det offentlige, arbejdsmarkedets parter og virksomhederne, der muligvis går længere i udviklingen og ansvarliggørelsen af virksomhederne end hovedorganisationerne (LO og DA) i virkeligheden ønsker. Det er imidlertid kommunerne, og de lokale koordinationsudvalg, der så at sige har 'serveretten', dvs. må tage initiativ og etablere frugtbare samspil med virksomhederne, f.eks. søge at 'sælge' langvarige kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og revalidender til virksomhederne.

Dette bringer os frem til en opsummering af policyudviklingen for det politiske program om VSA og DRAM i den nu over tiårige periode fra lanceringen af kampagnen 'Det angår os alle', og dermed en sammenligning af den tidlige og den senere policyteori for området.

6.4. Policyudviklingen

Der kan identificeres tre overlappende perioder i policy- og begrebsudviklingen omkring politikområderne VSA og DRAM. Disse perioder antydes af den officielle ministerielle betegnelse for politikområdet, der fra 1994-1997 hed virksomhedskampagnen 'Det angår os alle – om virksomhedernes sociale ansvar', fra omkring 1998-2001 hed 'Det rummelige arbejdsmarked', og navnlig efter 2003 igen er blevet omdøbt til 'Virksomhedernes sociale ansvar' (jf. figur 6.2. nedenfor). Disse betegnelser og den ressortmæssige placering af politikområdet betegner ikke blot kosmetiske og symbolske forandringer, men også forskellige forståelser af politikens indhold, mål, fokus og orientering, som det vil fremgå nedenfor.

Figur 6.2. Begrebs- og policyudviklingen

	<i>Virksomhedernes sociale ansvar</i>	<i>Det rummelige arbejdsmarked</i>	<i>Virksomhedernes social ansvar</i>
Periode	1991-1997	1998-2001	2002-
Slogan	Plads til alle	Brug for alle	Det betaler sig
Relation mellem 'virksomhedernes sociale ansvar' og 'aktiveringsstrategien'	Aktiveringssporet og sporet om virksomhedernes sociale ansvar kører separat - Virksomhedernes sociale ansvar som selvstændigt mål	Aktiveringssporet og sporet om virksomhedernes social ansvar løber sammen - Det rummelige arbejdsmarked som paraplybegreb – virksomhedernes sociale ansvar som en vigtigt forudsætning	Aktiveringssporet om sporet om virksomhedernes sociale ansvar bliver identiske - Virksomhedernes sociale ansvar som forretningsstrategi og konkurrencefordel (HRM og image)
Primær politisk målsætning	Velfærdssamfundet overlevelse og det offentliges begrænsninger, begrænse sociale udgifter, aktivering af menneskelige ressourcer og af virksomhederne	Mindske offentlige udgifter og øge arbejdsstyrken ved integration af udstødte og marginaliserede på virksomhederne	Øge det effektive arbejdsudbud, sikre vækst og velfærd
Primært policyfokus	Forebyggelse og fastholdelse	Forebyggelse, fastholdelse og integration	Forebyggelse og fastholdelse (især sygefravær)
Orientering	Efterspørgsels-orientering	Udbuds- og efterspørgsels-orientering	Udbuds-orientering
Strategisk initiativ	Statsdreven strategi	Kombinationsstrategi	Virksomhedsdreven strategi
Ressortplacering	Socialministeriet	Socialministeriet	Beskæftigelsesministeriet

(1) Virksomhedernes sociale ansvar: Den første periode (fra omkring 1991-1997) betegner dagsordensfastsættelsen og konsolideringen af VSA som offentlig politik. Der var i høj grad tale om en fælles læreproces og policyudvikling mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører. Som nævnt var det oprindelige og primære formål med VSA som offentlig politik det socialpolitiske mål om at undgå polarisering, marginalisering og fattigdom gennem et mere fleksibelt og inkluderende ordinært arbejdsmarked (fremfor et 'alternativt' eller 'tredje' arbejdsmarked), hvor frivillige organisationer og virksomhederne skulle spille en mere fremtrædende rolle i de sociale indsatser. Den tidlige policyteori herfor var en forestilling om, at virksomhederne var den primære årsag til - og dermed også medansvarlig for – marginaliserings- og udstødningsproblemet. Kun herved kunne undgås en situation med stigende polarisering mellem arbejdsmarkedets 'insidere' og 'outsidere' og

deraf følgende opsplitning af velfærdsstaten i et 'to-tredjedels samfund'. De offentlige myndigheder havde spillet fallit overfor udstødnings- og marginaliseringsproblemet og havde behov for aflastning, en aflastning som den daværende nyorientering af social- og arbejdsmarkedspolitikken i Socialkommissionen og Zeuten-kommissionen ikke gav overbevisende bud på efter programmagerens opfattelse. At virksomhederne havde et socialt ansvar og kunne spille en vigtig social- og arbejdsmarkedspolitisk rolle var ikke i nævneværdig grad en del af de etablerede diskussioner på daværende tidspunkt, og opstod nærmest som en tilfældig tanke i en snæver embedsmandsgruppe i Socialministeriet, der langsomt materialiserede sig og blev 'solgt' til Socialministeren i efteråret 1993. Kort tid efter bliver den første kampagne lanceret, 'Det angår os alle' i januar 1994, hvilket markerer det officielle startskud til politiseringen af VSA og udviklingen af en offentlig politik på området. I samme periode begyndte omlægningen af indholdet og strukturen i kommunal socialpolitik og den statslige arbejdsmarkedspolitik, herunder den gradvise udvidelse af 'ret-og-pligt' aktiveringen til at omfatte stort set alle kontanthjælps- og dagpengemodtagere. Politikken om VSA var en væsentlig forudsætning for indfrielsen af målene i aktiveringsstrategien om at (re)integrere arbejdsløse på det ordinære arbejdsmarked. Men som politik betragtet gjorde VSA mere end at understøtte den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik, den udvidede også perspektivet heri til at **fokusere stærkere på arbejdsmarkedets efterspørgselsside**, nemlig private virksomheders adfærd og holdninger overfor aktuel og potentiel arbejdskraft. VSA blev af programmagerne i Socialministeriet opfattet som et **selvstændigt spor i socialpolitikken**, der handlede om at tilskynde, motivere og overtale virksomhederne til at påtage sig større socialt ansvar for rekrutteringen, udviklingen og afviklingen af arbejdskraft. De konkrete initiativer (f.eks. virksomhedspuljen, netværket af virksomhedsledere og lokale partnerskaber) var hovedsageligt møntet på **forebyggelse** af udstødning og **arbejdsfastholdelse**, idet opfattelsen var, at det var lettere at komme i tale med virksomhederne på dette område, og derfra udvide strategien til også at omfatte integrationen af personer udenfor arbejdsmarkedet og arbejdsstyrken. Der var således i den oprindelige tankegang en stærk efterspørgselsorientering mod private virksomheders tendens til at eksternalisere ansvaret for arbejdskraften til den offentlige sektor, men også en stærk bevidsthed om at frivillighed var den eneste gangbare vej til at skabe et frugtbart og produktivt samspil med virksomhederne og arbejdsmarkedets parter. Imod slutningen af 1990erne nedlægges dels et at programområdets store flagskibe, virksomhedspuljen, dels nedlægges Socialministeriets udviklingskontor. Begge havde de signaleret den eksperimentelle tilgang til VSA og sociale partnerskaber. Niels Højensgård beskriver

politikområdet VSA som værende i '*dødskramper*' på dette tidspunkt, hvor begrebet DRAM i stedet har bemægtiget sig embedsmændenes sind og den politiske interesse.

(2) Det rummelige arbejdsmarked: Mod slutningen af 1990erne stiger den politiske bevidsthed omkring, det paradoksproblem, at den betydelige forbedring af de økonomiske konjunkturer siden midten af 1990erne på den ene side havde skabt omkring 200.000 nye jobs (overvejende i den private sektor), havde reduceret den registrerede arbejdsløshed og strukturarbejdsløsheden (forbedret arbejdsmarkedstilknytningen for kernearbejdskraften om man vil) og holdt inflationen i ave, men på den anden side ikke havde gjort noget særligt indhug i antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister og langvarige sygedagpengemodtagere m.v. (periferiarbejdskraften om man vil). De fortsat gunstige økonomiske konjunkturer og den begyndende mangel på arbejdskraft blev anset som et enestående øjeblik til at iværksætte en **særlig indsats for integrationen af arbejdsmarkedets marginalgrupper**. Samtidig var der opstået en stigende utålmodighed med resultaterne af virksomhedskampagnen om det sociale ansvar, der i nogle aktørers øjne ikke havde leveret varen, men i høj grad havde fokuseret på arbejdsfastholdelse og virksomhedernes frivillige medvirken. Socialdemokratiske toppolitikere luftede derfor ideen om anvendelse af kvoteordninger, tvang og sanktioner, som straks blev afvist af arbejdsmarkedets parter og programmagerne i Socialministeriet. Det er i denne periode, altså omkring 1997-1998, at begrebet DRAM gradvist bliver den officielle betegnelse for de bestræbelser, der tidligere lå i politikområdet VSA. Navneændringen er imidlertid ikke blot kosmetisk, men signalerer en stærkere politisk vilje til at sammentænke indsatserne for at forebyggelsen og arbejdsfastholdelsen med indsatsen for at integrere marginaliserede og udstødte, det vil sige at integrere målsætninger i kampagnen for VSA med målsætninger i den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik. DRAM er et forsøg på at **sammentænke forebyggelse, fastholdelse og integration** i en samlet strategi for den aktive socialpolitik, hvor VSA således blev et væsentlig middel til at opnå et mere rummeligt arbejdsmarked, men langt fra det eneste. Konsekvensen heraf har i praksis været, at det politiske fokus på private virksomheders arbejdskraftanvendelse er blevet skubbet til side til fordel for yderst vanskelige forhandlinger om, hvordan integrationen af marginalgruppen forbedres, som demonstreret i firepartforhandlingerne om DRAM i efteråret 2000. Problemforståelserne har også ændret karakter i takt med den ændrede situation på arbejdsmarkedet. De tidlige problemforståelser omkring velfærdssamfundets overlevelse, aktivering af menneskelige ressourcer og aktivering af virksomhederne i social- og arbejdsmarkedspolitikken er delvist forsvundet til fordel for

økonomiske argumenter, hvor DRAM i stigende grad bliver et bidrag til indfrielse af regeringens 2010-målsætninger om overskud på de offentlige finanser og øget arbejdsudbud. For arbejdsmarkedets parter, særligt DA og arbejdsgiverne, tilbyder DRAM og den stærke fokusering på integration af personer udenfor arbejdsmarkedet en oplagt mulighed for at vende dagsordenen og rette fokus på 'systemets' ansvar for produktion af klienter og svage ledige. Dermed forsvinder fokus i stigende grad fra VSA.

(3) Virksomhedernes sociale ansvar: I den tredje og aktuelle periode, som begyndte omkring 2002, er DRAM efterhånden blevet taget af den politiske dagsorden til fordel for den oprindelige betegnelse, VSA, men nu med et nyt indhold. Ved VK-regeringens tiltræden i November 2001 var der dels nervøsitet over hvorvidt den etablerede organisatoriske infrastruktur omkring de lokale koordinationsudvalg, det sociale råd, udviklingscentre og formidlingsenheder ville blive nedlagt i forbindelse med regeringens bebudede sanering af overflødige råd, nævn og udvalg, dels usikkerhed omkring, hvordan den nye regering ville engagere sig på et område, der i høj grad blev forbundet med den tidligere Socialdemokratisk ledede regering og Poul Nyrup Rasmussen. I forbindelse med ressortomlægningen blev områderne 'virksomhederne sociale ansvar' og 'det rummelige arbejdsmarked' sammen med aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere overflyttet fra Socialministeriet til det nye Beskæftigelsesministerium, formentlig for at signalere at indsatserne handler om beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked og som et forsøg på at etablere et mere sammentænkt og enstrengt beskæftigelsessystem. Samtidig blev Formidlingscenter Aarhus og Udviklingscenter for Beskæftigelse på Særlige Vilkår sammenlagt (til Center for Aktiv Beskæftigelsesindsats), mens den øvrige organisatoriske infrastruktur forblev uændret. Flere respondenter beskriver Beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen som skeptisk i starten, men han bliver gradvist 'omvendt' efter møder i det nationale netværk af virksomhedsledere og virksomhedsbesøg (bl.a. på Grundfos). Som Berit Johannsen siger: *'Hvorfor nedlægge en af de positive sager?'*. I forhold til arbejdsmarkedets parter er Beskæftigelsesministeriet imidlertid blevet bevidste om, at VSA ikke nødvendigvis er en vinder-sag men indeholder konfliktfyldte interessemodsætninger, som Jens Hørby Jørgensen fra Arbejdsmarkedsstyrelsen beskriver det: *'Jeg troede også det var en vindersag, for hvem kan være imod det. Men det viser sig, at når man kommer et spadestik dybere ned, er der forskellige dagsordener. Hvordan, hvem og skal vi i det hele taget have en policy på det her område, det er der uenighed omkring'*. For dele af LOs vedkommende drejer det sig tilsyneladende konkret om en ideologisk skepsis overfor at understøtte et (nyt) initiativ fra en

borgerlig regering. DA er dels skeptiske overfor, at Beskæftigelsesministeren benytter det nationale netværk af virksomhedsledere som inspirationskilde, hvilket 'shortcutter' parternes institutionaliserede indflydelse på politikudformningen, dels at den varslede handlingsplan kan blive en 'glidebane' mod en definitionen af social ansvarlighed og en konkret forpligtelse af virksomhederne.

I foråret 2004 lancerer Beskæftigelsesministeriet en ny strategi for VSA (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004). 'Strategien' har mere karakter af en intern begrebsafklaring for ministeriet og udtrykker det forhold, at ministeriet efter overflytningen af politikområdet fra Socialministeriet er **begyndt forfra**. Det dilemma, som ministeriet står i, beskrives af Jens Hørby Jørgensen, der som kontorchef i Arbejdsmarkedsstyrelsen er administrativ ansvarlig for området: *'Den balance vi forsøger at holde, er at respektere, at der allerede er lavet meget på området, men at give det en ny vinkel [...] Vi har haft en del diskussioner om, hvorvidt vi skulle kalde virksomhedernes sociale ansvar noget andet, for at lægge distance til, at det var en Socialdemokratisk regering som introducerede begrebet, men kom frem til, at der ikke ville være forståelse for det. Hvorfor skulle det hedde noget andet, med mindre det var noget helt andet? [...] Der skal et godt argument til at ændre betegnelsen, så det ikke bærer præg af at være spin, at det skal hedde noget nyt og smart. På den anden side vil vi ikke hænge os for meget i terminologien, så hvis det var vigtigt for nogle med justeringer i begreberne, er det ikke noget vi vil gå voldsomt op i'*. Derfor fastholdes i første omgang betegnelsen VSA, og begrebet DRAM udfases langsomt af ministeriets sprogbrug, omend sondringen mellem forebyggelse, fastholdelse og integration genanvendes. Spørgsmålet er så, om ministeriets nye strategi for VSA substantielt indeholder en anderledes tilgang til området. Det mest bemærkelsesværdige ved strategien er **fastholdelsen af de særlige kendetegn og kontinuiteter i VSA som offentlig politik**. Det særlige danske fokus på forebyggelse, fastholdelse og integration af arbejdskraft videreføres, altså VSA som et social- og beskæftigelsespolitisk anliggende. Strategien om frivillighed og sociale partnerskaber synes også uændret. Det samme er forestillingen om, at kognitive barrierer (manglende viden og fordomme) udgør den væsentligste udfordring for VSA. På et punkt er der imidlertid en anderledes betoning: At det er **mere legitimt at det kan betale sig at påtage et socialt ansvar**, som det fremgår af citatet:

”Det vurderes, at potentialet for at komme meget længere alene ved at appellere til samfundssind, er forholdsvist begrænset. Vægten bør derfor fremover i større grad på at demonstrere den forretningsmæssige fornuft overfor virksomhederne, men stadig med appel til samfundssind” (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, s. 7).

Det sociale ansvar begrundes dels **samfundsøkonomisk** (øget beskæftigelse og arbejdsstyrke) dels **markedsøkonomisk** (som et markedskrav fra kunder, leverandører og potentielle medarbejdere) (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004, s. 2). Fra de nye programmagere i Beskæftigelsesministeriet og fra politisk hold fremholdes de økonomiske fordele ved det sociale ansvar (socialt image, mere produktive, loyale og tilfredse medarbejdere og mangel på arbejdskraft) fremfor virksomhedernes moralske og etiske ansvar for at bidrage til løsningen af samfundsmæssige problemer. Indeholdt i argumentationen ligger en implicit antagelse om, at de socialpolitiske problemer, som bragte VSA på den politiske dagsorden i mellemtiden er enten reduceret eller løst, en antagelse som problematiseres i afsnit 6.5 nedenfor. VSA sælges som en naturlig del af forretningsstrategien for moderne virksomhedsledere, hvorved der kan opnås en konkurrence- og imagefordel i forhold til konkurrenter (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2004). Den demografiske udvikling vil ligeledes ad åre føre til mangel på kvalificeret arbejdskraft, hvorfor arbejdsfastholdelse og integration af marginaliserede bliver en naturlig del af virksomhedernes langsigtede interesse i at opretholde en så stor og velkvalificeret arbejdsstyrke som muligt. Dermed er politikområdet også naturligt flyttet tættere på kernefunktionerne i beskæftigelsespolitikken, at sikre et tilstrækkeligt og velkvalificeret arbejdsudbud. Der opstår imidlertid et nyt kollektivt handleproblem, at det formentlig ikke umiddelbart er fordelagtigt for den enkelte virksomhed at bidrage til et øget arbejdsudbud (f.eks. ved fastholdelse eller integration), hvis enten alle andre virksomheder gør det – eller undlader at gøre det – især ikke, hvis det sociale ansvar belaster virksomhedernes omkostninger og konkurrenceevne på kort sigt, og de økonomiske fordele først viser sig på langt sigt. **At allokering af kvalificeret arbejdskraft bliver det primære sigte med VSA (forsyningsproblematikken) trækker så at sige også tænderne ud af den efterspørgselsorienterede del af strategien, idet formålet med VSA stort set bliver identisk med den traditionelle kerne i arbejdsmarkedspolitikken, at stille tilstrækkelig og velkvalificeret arbejdskraft til rådighed for virksomhederne gennem udbudsorienterede foranstaltninger, der sigter mod at øge den ledige arbejdskrafts mobilitet, fleksibilitet og arbejdsvillighed.**

Set over den nu mere end tiårige levetid for politikområdet er der sket en udvikling, hvor den tidlige politik om VSA var orienteret omkring arbejdsmarkedets efterspørgselsside (virksomhedernes adfærd og holdninger) over en periode, hvor begrebet DRAM signalerede en sammentænkning af arbejdsmarkedets udbuds- og efterspørgselsside (arbejdsløse og virksomhedernes adfærd og holdninger) til den aktuelle periode, hvor VSA fokuserer mere ensidigt på udbuddet af arbejdskraft, og dermed ikke adskiller sig væsentligt fra den aktive beskæftigelsespolitik. **Det tidligere fokus på virksomhedernes adfærd og holdninger til personer på kanten af arbejdsmarkedet (de langtidsledige, marginaliserede, udstødte m.v.) er dermed gradvist forsvundet fra den politiske dagsorden.** Problemet er, at netop det som igangsatte diskussionerne om VSA, nemlig virksomhedernes tendens til på den ene side at udstøde arbejdskraft som af den ene eller anden grund ikke længere kunne leve op til forventninger om produktivitet, effektivitet og omstilling, og på den anden side virksomhedernes undladelse af at integrere personer med nedsat arbejdsevne på arbejdspladserne, ikke i nævneværdigt omfang gøres til genstand for offentlig politik. Det tidligere fokus på virksomhedernes adfærd og holdninger (efterspørgselsorienteringen) er dermed gradvist gledet ud af det politiske program, og er igen blevet en 'non-decision issue' (jf. Bachrach og Baratz 1962, 1963), som holdes væk fra den politiske dagsorden og ikke gøres til genstand for offentlig debat og politiske initiativer. **Det er derfor berettiget at påpege, at politikområdet, især nu hvor det, som nævnt, overvejende er blevet til en udbudsorienteret strategi, formentlig vil have store vanskeligheder ved at vende udviklingen på arbejdsmarkedet,** et spørgsmål som tages op nedenfor.

6.5. Politikprogrammets fortsatte relevans

Vi har set, hvordan de gode intentioner om VSA og DRAM har vanskeligt ved at overvinde de historisk-institutionelle balancer i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik, herunder hvordan navnlig arbejdsmarkedets parter til tider har haft en reel modvilje mod større rummelighed og social ansvarlighed, og at dette kan være en af grundene til, at der ofte er langt fra vision til praksis på danske arbejdspladser. Virksomhederne og arbejdsgiverne må siges at havde været succesfulde til at afværge truslen mod deres adfærdsautonomi og personalepolitiske urørlighedszone, godt bakket op af fagbevægelsen, som ikke har ønsket at indskrænke det faglige selvstyre, og hvis medlemmer påstås at frygte for integration af personer med nedsat arbejdsevne, der ses som en trussel mod velerhvervede løn- og arbejdsvilkår. I Danmark opfattes tvang, kvoteordninger og sanktioner dels som et utidigt og udansk angreb på ledelsesretten, dels som et unødvendigt angreb på det frivillige kollektive aftalesystem. Danmark har en meget liberal arbejdsmarkeds- og erhvervspolitik, hvor arbejdsgiverne uden de store vanskeligheder kan hyre og fyre arbejdskraft og ikke i særlig høj grad medvirker til finansieringen af udgifterne til arbejdsløshed, sygdom, ulykke m.v. Idet arbejdsmarkedet parter samtidigt regulerer en række arbejdsmarkedsforhold gennem kollektive overenskomster, som i andre lande reguleres via lovgivning, bliver det vanskeligt for staten at pålægge virksomhederne og arbejdsmarkedets parter reguleringer, som de finder uønskede. Dette er nok den væsentligste grund til at det politiske program om VSA og tidligere DRAM er baseret på frivillig medvirken. Og at det også i fremtiden vil vedblive med at være sådan. I det følgende dokumenteres dette skisma mellem vision og praksis yderligere med henvisning til en række policyproblemer, som oprindeligt ledte til formuleringen af DRAM, men ikke synes afgørende svækket her mere end et årti efter. Dette kunne udlægges som en falliterklæring for politikområdet, at det politiske program ikke afgørende har forbedret arbejdsmarkedet rummelighed, men illustrerer også, hvilke voldsomme markeds kræfter programmet er oppe imod.

I perioden, hvor VSA og DRAM har været en del af den officielle arbejdsmarkeds- og socialpolitiske dagsorden, altså siden omkring 1994 og fremefter, er der sket en betydelig ændring af situationen på det danske arbejdsmarked og af den politiske dagsorden. Fra at betragte høj og vedvarende arbejdsløshed som en næsten kronisk tilstand, nærmede Danmark sig efter 1990'erne såkaldte 'job-mirakel' (Cox 1998, Torfing 1999, 2000; Kongshøj Madsen 1999) en situation med fuld beskæftigelse og mangel på arbejdskraft i visse sektorer. Siden er

arbejdsløsheden som bekendt steget og beskæftigelsen faldet. I takt med den forbedrede konjunktursituation er den tidligere dagsorden om flaskehalsproblemer og strukturarbejdsløshed blevet afløst først af en politisk dagsorden om nedbringe den åbne ledighed, derefter af en dagsorden om at øge det effektive arbejdsudbud i lyset af den demografiske udfordring.

Vi må imidlertid først se på udstødningens og marginaliseringens årsager og omfang før vi kan fælde dom over arbejdsmarkedsudviklingen i 1990erne og gøre status over relevansen af det politiske program om VSA og DRAM. **Dette indebærer, analyse af arbejdsmarkedets rummelighed fremfor det rummelige arbejdsmarked eller virksomhedernes sociale ansvar som offentlig politik.** Som nævnt flere gange tidligere, er det vanskeligt at foretage en effektevaluering af social ansvarlighed og det rummelige arbejdsmarked, og også uhensigtsmæssigt, idet vi har at gøre med en eksperimentel implementeringsproces uden forventede slutpunkter eller præcist definerede policymålsætninger. Et andet problem er, at forskningen i arbejdsmarkedets rummelighed, altså udviklingen i de årsager der henholdsvis fremmer og hæmmer et mere rummeligt arbejdsmarked, er sparsomme, og oftest baseret på vage antagelser om et stigende produktivitets- og effektivitetsræs på danske arbejdspladser, som sjældent gøres til genstand for eksplicit analyse. Nedenfor gøres der derfor blot nogle summariske refleksioner over ændringer i arbejdets karakter og udviklingen i målgruppernes omfang. Pointen er, at politikprogrammets fortsatte relevans og aktualitet ikke blot bør begrundes med henvisning til det fremtidige behov for at øge arbejdsstyrken i lyset af den demografiske udfordring, men også med henvisning til den fortsatte segmentering på det danske arbejdsmarked. Til trods for at dansk arbejdsmarkeds- og velfærdspolitik op igennem 1990erne har opnået status som et af Europas mest succesfulde eksempler på kampen mod høj og vedvarende arbejdsløshed samt social eksklusion (Cox 1998, Auer 2000, Scharpf og Schmidt 2000, Schmid og Gazier 2002), er der fortsat en række uløste segmenterings- og marginaliseringsproblemer på det danske arbejdsmarked.

Ser vi i første omgang på programmagernes egne succeskriterier, er der – ikke overraskende – en tendens til at betegne politikken om VSA og DRAM som en kognitiv og retorisk succes. Som Berit Johannsen udtrykker det: *'En succes er det. Du kan jo ikke læse om at nogen synes, det er en rigtig dårlig ide. På den led slog det an. Hvis du spørger virksomhederne, synes de også det er en fornuftig ting. I dag er det jo sådan, at hvis du åbner Børsen, Berlingske Tidende eller en anden konservativ avis, så taler de jo alle positivt om det'*. Begreberne VSA

og DRAM er blevet alment kendte og accepterede. I den forstand har policyudviklingen flyttet aktørernes bevidsthed, hvilket også antages at have ændret deres adfærd og praksis. Det sidste er imidlertid vanskeligt at påvise. Set fra DAs synspunkt har politikken også været succesfuld, fordi den har medvirket til at sætte dagsordenen på det traditionelle social- og arbejdsmarkedspolitiske område, hvor fokus i højere grad er blevet at servicere arbejdsmarkedet, og at arbejdsmarkedsdreje socialpolitikken fremfor at stille specifikke sociale krav til virksomhederne. Der er desuden som følge af politikken blevet etableret en række konkrete instrumenter til forebyggelse, fastholdelse og integration (jf. figur 1.1. og appendiks 1), foranstaltet en række lokale partnerskaber mellem kommuner, virksomheder og andre interessenter (jf. Damgaard 2000) og etableret en institutionel infrastruktur for diskussionen af DRAM og VSA (jf. lokale koordinationsudvalg, netværket af virksomhedsledere, beskæftigelsesrådet m.v.). Socialt ansvar er blevet et anerkendt politisk prioritetsområde og en del af retorikken og bevidstheden hos politikkenes interessenter. Om det har medført en fundamental forandring af virksomhedernes og andre interessenters adfærd, eller bidraget til løsningen af samfundsmæssige problemer, er straks vanskeligere at påvise eller måle direkte.

Hvordan er det så gået med arbejdsmarkedets rummelighed i perioden siden 1994?

Dette kan der som nævnt ikke give noget håndfast svar på, idet der næppe kan konstrueres noget samlet mål for arbejdsmarkedets rummelighed. Godt nok er det vanskeligt at måle udviklingen i jobs på særlige vilkår, navnlig fordi der ikke eksisterer en fælles registrering af uformelle skånejobs og jobs efter de sociale kapitler, men benytter vi Socialforskningsinstituttets undersøgelser (jf. Holt m.fl. 2003) viser der sig følgende tendenser: (1) I 1998 havde 21% af alle virksomheder ansat mindst én person med løntilskud, i 2002 var andelen steget til 25% (hvilket ikke svarede til den næsten 'eksplosive' stigning i antal fleksjob, hvorfor det antages at de samme virksomheder har ansat flere). (2) 2% af virksomhederne benyttede i 2002 aftalebaserede skånejobs (uden tilskud), svarende til 4.000 personer på landsplan. (3) Andelen af virksomhederne med personer i uformelle skånejobs¹³³ steg fra 9% i 1998 til 11% i 2002, svarende til 22.000 personer. (3) Andelen af virksomheder der har ansat flygtninge og indvandrere steg fra 16% i 1998 til 21% i 2002. (4) Andelen af virksomheder, der har en person ansat med en eller anden form for handicap er også steget fra

12% i 1998 til 15% i 2002 (jf. også kapitel 7). Der kan således spores en positiv omend moderat udvikling i virksomhedernes sociale engagement. Derimod er andelen af aktiverede i privat jobtræning faldet væsentligt, til trods for at netop privat jobtræning har de højeste beskæftigelseseffekter (jf. Arbejdsministeriet 2000). Relativt til den offentlige sektor bærer den private sektor også en mindre del af ansvaret, idet omkring halvdelen af fleksjobbene, under en tredjedel af den ordinære jobtræning og en sjettedel af den individuelle jobtræning i 2002 foregik i den private sektor, selvom den private sektors andel af den samlede beskæftigelse udgør omkring to tredjedele.

Ser man i stedet på antallet af personer, som efter egen vurdering har længerevarende helbredsproblemer eller handicap (der har varet mindst 6 måneder) drejer det sig om hver femte dansker i den erhvervsaktive alder (knap 700.000 personer i 2002). Af disse er omkring halvdelen i beskæftigelse på ordinære vilkår uden offentlige tilskud (mod fire ud af fem ikke-handicappede), under en tidendedel er ansat i jobs på særlige vilkår med løntilskud, en ud af ti er ledig (mod en ud af tyve ikke-handicappede) og den resterende tredjedel er udenfor arbejdsstyrken (mod en ud af femten ikke-handicappede) (Holt m.fl. 2003, kap. 7; Clausen m.fl. 2004). Socialforskningsinstituttets analyser af handicap og beskæftigelse viser, at beskæftigelses- og erhvervsfrekvensen for personer med handicap ikke afviger væsentligt fra personer uden handicap, men at den afgørende faktor er, hvorvidt den handicappede har nedsat arbejdsevne. Personer med nedsat arbejdsevne har en langt større sandsynlighed for en marginal position på arbejdsmarkedet (Holt m.fl. 2003, s. 143). At arbejdsgiverorganisationerne bryster sig af deres uformelle sociale ansvar ved at beskæftige en høj andel (selverklærede) handicappede kan således næppe tages som udtryk for social ansvarlighed, såfremt den enkeltes funktionshæmning ingen konsekvenser har for arbejdets udførsel eller udformning. Den sociale ansvarlighed må stå sin prøve i forhold til handicappede med nedsat arbejdsevne.

Udviklingen ser knap så positiv ud, når vi ser på udviklingen i de policyproblemer og de målgrupper, som førte til lanceringen af det politiske program. Det skal dog med det samme indskydes, at de indikatorer på den fortsatte marginalisering og udstødning fra arbejdsmarkedet, der nævnes nedenfor, også påvirkes af en række andre forhold på

133 Uformelle skånejob er udtryk for at arbejdsgiveren accepterer særlige skånehensyn overfor personer med reduceret arbejdsevne, f.eks. nedsat arbejdstid eller mindre belastende arbejdsfunktioner. Aftalebaserede skånejobs adskiller sig fra uformelle skånejobs ved at aftalen er skriftlig og forhandlet i henhold til en særlig

arbejdsmarkedet, som er mere eller mindre uafhængige af det politiske program om DRAM og VSA. Trods 'jobmiraklet' i 1990'erne har antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere stort set været uændret, indvandrere og flygtninge udgør en større andel heraf og har fortsat en marginal arbejdsmarkedsposition, og antallet af personer udenfor arbejdsstyrken har været stigende. Der er således fortsat stærke faktorer på arbejdsmarkedet, som medvirker til at udstøde personer med reduceret arbejdsevne, med opfattet lav effektivitet og produktivitet, eller andre problemer, som ikke harmonerer med virksomhedernes opfattelse af velkvalificeret arbejdskraft.

Årsagerne til marginalisering og udstødning er imidlertid komplekse, hvilket dels gør det vanskeligt at isolere individuelle årsager fra mere generelle forhold på arbejdsmarkedet, dels at adskille årsagerne fra virkningerne af marginalisering og udstødning (jf. DØR 2000). På det individuelle plan viser analyser, at marginaliserede ofte er kendetegnet ved at have flere problemer samtidig, f.eks. begrænsede uddannelsesmæssige kvalifikationer, nedsat arbejdsevne, relativ høj alder, fremmed kulturel baggrund, langvarig ledighed, urealistiske krav til løn- og arbejdsvilkår, manglende lyst til at tage og søge arbejde, misbrugsproblemer, kriminalitet eller tilpasningsproblemer (jf. Pedersen og Rosdahl 1999). De generelle forhold på arbejdsmarkedet, som medvirker til at marginalisere og udstøde personer fra beskæftigelse og arbejdsmarkedet, kan dreje sig om virksomhedernes manglende vilje til at ansætte personer med ovennævnte karakteristika (altså relativ høj alder, fremmed etnisk baggrund, nedsat arbejdsevne, langvarig ledighed, begrænsede uddannelsesmæssige kvalifikationer m.v.).

Desuden har arbejdsmiljøet afgørende betydning for udstødningen fra arbejdspladserne.¹³⁴ Arbejdsmiljøinstituttet vurderer til eksempel af en tredjedel af fraværsdagene kan forklares ved faktorer i arbejdsmiljøet, og at disse særligt er knyttet til lav indflydelse på egen jobsituation, ringe udviklingsmuligheder og høje fysiske belastninger (Arbejdsmiljøinstituttet 2003).¹³⁵ At et dårligt arbejdsmiljø kan vise sig som højt sygefravær er et emne, som har fået

rammeaftale i overenskomsten. Derimod gives der hverken ved uformelle eller aftalebaserede skånejob et løntilskud, som ved fleksjob, og kommunerne er heller ikke nødvendigvis involveret.

134 Der er generel mangel på faglig viden om sygefraværets årsager i Danmark, idet området indtil for nylig har været lavt prioriteret. I foråret 2003 tog Beskæftigelsesministeriet imidlertid initiativ til analyser af det danske sygefravær og søgte at igangsætte en bred offentlig debat, som følges op af en handlingsplan (jf. Regeringen 2003; Beskæftigelsesministeriet 2003).

135 Dansk Arbejdsgiverforening mener derimod, at arbejdsmiljøet kun har en ringe betydning for det samlede sygefravær. I arbejdsmarkedsrapport 2002 (DA 2002) viser de at sygefravær som følge af arbejdsulykker og erhvervssygdomme udgør 7 procent af de samlede fravær i den private sektor. DA benytter imidlertid en meget snæver definition af arbejdsmiljø, svarende til arbejdsulykker og fysiske påvirkninger, der ikke indregner betydningen af psykiske forhold, trivsel og personalepolitik.

stigende opmærksomhed i takt med frygten for mangel på arbejdskraft, selvom det danske fravær i forhold til sammenlignelige lande ligger forholdsvis lavt (Høgelund m.fl. 2003). Der er imidlertid igennem 1990'erne og særligt efter 1999 sket en relativt kraftig stigning i de offentlige udgifter til sygedagpenge og antallet af sygedagpengemodtagere (Beskæftigelsesministeriet 2003). Samlet svarer sygefraværet til gennemsnitligt omkring 140.000 fuldtidsstillinger eller 11 arbejdsdage om året for hver beskæftiget, koster arbejdsgiverne 22 mia. kr. om året til løn under barsel og sygedagpenge foruden det produktionstab, der følger af sygefraværet, og koster det offentlige 10 mia. kr. i sygedagpenge.¹³⁶ Sandsynligheden for at vende tilbage i ordinær beskæftigelse falder betydeligt med sygedagpengeperiodens længde.¹³⁷ En række forhold omkring arbejdstiden og arbejdsformerne er imidlertid blevet forbedret siden midten af 1970'erne. Der er færre beskæftigede med en ugentlig arbejdstid over 60 timer, færre som har fysisk krævende arbejde (trods en stigning fra 1986 til 2000), færre som har ensformigt arbejde, og som ikke føler at få udnyttet deres evner tilstrækkeligt i arbejdet. På den anden side har andelen af beskæftigede, som oplever psykisk anstrengende arbejde været stigende, blandt andet som følge af højere effektivitetskrav og forøget stress. Der har også i perioden mellem 1986-2000 været en svag stigning i andelen af beskæftigede som – efter egen vurdering – ofte er udsat for risiko for arbejdsskader eller arbejdsulykker og som altid er udsat for støj, træk og støv. Forklaringen på det dårligere arbejdsmiljø er imidlertid usikker, idet lønmodtagernes oplevelse af en forværring af arbejdsmiljøet dels kan være udtryk for objektive ændringer i arbejdsmiljøforholdene, dels kan være udtryk for ændrede subjektive forventninger til arbejdsmiljøet, dvs. en ændret opfattelse af, hvad der er acceptable standarder for arbejdsmiljøet, herunder en stigende opmærksomhed på arbejdsmiljøforhold (Elm Larsen 2003).

Breder vi perspektivet længere ud, medfører internationaliseringen af økonomien, herunder anvendelsen af ny teknologi, store forandringer af arbejdsmarkedet. Jobindhold ændres til fordel for højere kvalifikationsniveauer, nye arbejdspladser skabes og andre nedlægges eller udflyttes til lavomkostningslande. Forandringerne er stort set i alle industrilande til de ufaglærtes ugunst, idet efterspørgslen på arbejdskraft rettes mod faglærte og personer med

¹³⁶ Beskæftigelsesministeriet forklaring på det stigende sygefravær og de stigende sygedagpengeudgifter fra slutningen af 1990'erne er blandt andet regelændringer, den aldrende arbejdsstyrke, højere tempo på arbejdsmarkedet, at svagere grupper i højere grad er kommet ud på arbejdsmarkedet og variationer i den kommunale sygedagpengeopfølgning (Beskæftigelsesministeriet 2003).

videregående uddannelser. På den anden side er der samtidig en stor afgang fra gruppen af ufaglærte hvert år, dels som følge af et stigende uddannelsesniveau i arbejdsstyrken (generationseffekt), dels som følge af forskydning af beskæftigelsen på tværs af brancher (primært fra landbrug og industri til serviceerhverv). Med ophævelse af begrænsninger på handels- og kapitalbevægelser øges samhandlen med lavtlønslande, hvilket kan være med til at presse lønningerne eller føre til arbejdsløshed blandt især ufaglærte i industrialiserede lande. Ufaglærte er således mere tilbøjelige til at forlade arbejdsstyrken og rammes i højere grad af ledighed (jf. DØR 2000, s. 154ff.). Stadigt stigende uddannelseskraav synes at følges ad med stigende produktivitets- og præstationskraav i arbejdslivet. I forbindelse hermed betegner Nina Smith (2003, s. 57ff.) det danske arbejdsmarked som et 1/0-arbejdsmarked, forstået på den måde, at man enten er 'på' eller 'ikke er på'. Når man er 'på' er man for manges vedkommende 'på' med meget høj hastighed, dels på grund af en lang arbejdsuge, meget husarbejde og en ægtefælles som også er fuldtidsansat, dels fordi kraavene på jobbet er steget. Denne situation gælder navnlig for de veluddannede og småbørnsfamilierne, hvor begge forældre er i job. Til gengæld er der flere i den erhvervsaktive alder, som slet ikke er 'på' og forsøges via offentlige overførselsindkomster.

At det danske arbejdsmarked på samme tid er kendetegnet ved integration og eksklusion viser, at der stadig er lang vej endnu til indfrielsen af målsætningen om et rummeligt arbejdsmarked. Det viser også, at vi må sætte et alvorligt spørgsmålstejn ved det politiske programs evne til at bryde de mekanismer, der medfører arbejdspladsudstødning og marginalisering fra arbejdsmarkedet. Der må naturligvis tages det forbehold, at vi ikke kender situationen, hvis vi havde været foruden det politiske program om VSA og DRAM. Politikområdet er imidlertid for tiden den eneste sammenhængende politiske og faglige strategi, der tilbydes til løsningen af disse marginaliserings- og udstødningsproblemer, når der ses bort fra neoliberale markedsløsningsmodeller, hvor fordelingspolitiske hensyn ikke indkalkuleres.

137 Det langvarige sygefravær (over 52 uger) udgør 2,5% af alle sygedagpengesager, men binder 15% af de samlede sygedagpengeudgifter. Sandsynligheden for at havne på førtidspension stiger markant med varigheden af sygedagpengeforløbet (Beskæftigelsesministeriet 2003, s. 48).

6.6. Opsamling og den senere policyteori

Som det er fremgået af analyserne i dette kapitel er DRAM en semantisk magnet, som de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører er tiltrukket af og bliver tiltrukket til. Alle aktørerne anfører verbalt en tilslutning til og interesse i at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt. Dette har imidlertid vist sig lettere sagt end gjort. I praksis er DRAM nemlig næppe en vindesak, et begreb uden modhager og negative sideeffekter, men en offentlig politik som berører parternes kerneinteresser og selvforståelser. **En styrende antagelse for analysen af forhandlingsspillet var netop at plussumspillet om VSA har udviklet sig til et nulsumsspil om DRAM, hvor konflikt har afløst konsensus, og hvis implikation er, at implementeringsprocessen udvikler sig eksperimentel til symbolsk implementering.**

Denne tese synes delvist bekræftet af analysen, men må specificeres yderligere. Den 'gode vilje' har afsløret sig som 'reel modvilje' hvad angår især arbejdsmarkedets parter vilje til at indgå i forhandlingerne om DRAM. Arbejdsmarkedets parter har stået forenet i frygten for, at politikken om DRAM potentielt kunne udvikle sig til statslig regulering af den frivillige kollektive aftalemodel og af virksomhedernes adfærdsautonomi. Frygten for underminering af den frivillige aftalemodel handler grundlæggende om hovedorganisationernes legitimitet som organisationer, at de betragter det som deres opgave at beskytte medlemsvirksomheder og medlemsforbund fra statslig lovgivning og demonstrere den 'danske models fortræffeligheder'. **I forhold til politikområdet VSA og DRAM synes den 'danske model' imidlertid, at havde været en bremseklods for innovativ policyudvikling, der effektivt via arbejdsmarkedets parter vetomagsposition i politikformulerings- og implementeringsprocessen har afmonteret de 'farlige' elementer i politikken, nærmere bestemt politikken efterspørgselsorientering og virksomhedernes eksterne sociale ansvar (integration af marginaliserede og udstødte).** Til trods for at programmagerne i Socialministeriet mere har anvendt truslen om statslig regulering som en tilskyndelse til frivillig selvregulering (en pressionsmekanisme) frygter arbejdsmarkedets parter for at en konkret forpligtelse på DRAM som politik og på bestemte policyinstrumenter (f.eks. måltal) bliver en 'glidebane' imod statslig regulering og krænkelse af ledelsesretten. Derfor benyttes en afværgedagsorden, hvor de sociale kapitler spiller en væsentlig rolle, som en symbolsk demonstration af, at parterne og virksomhederne i forvejen praktiserer socialt ansvar, som blot er vanskeligt at kvantificere og registrere, og som, hvis det bliver reguleret, blot vil blive substitueret af formelle sociale ansvarligheder. Fagbevægelsen frygter for sin del

for underminering af velerhvervede løn- og arbejdsvilkår, særligt i forbindelse med integration af personer udefra (det eksterne sociale ansvar). Og kommunerne frygter at parterne via de lokale koordinationsudvalg vil krænke det kommunale selvstyre og for at parternes manglende engagement vil indebære at kommunerne havner med 'sorteper' (forstået som integrationsindsatsen). Denne frygt for statslig regulering stikker så dybt, at den virker paralyserende for innovative initiativer indenfor politikområdet, og fungerer som en kognitiv og funktionel blokering for policyudviklingen. Der eksisterer imidlertid en række policyinstrumenter, der rækker udover den simple modstilling mellem frivillighed og tvang, og som konsekvens heraf ikke overvejes og anvendes systematisk i den offentlige politikudvikling (jf. kapitel 8). Denne kognitive og funktionelle indsnævring af policyprogrammet – som et langt stykke hen af vejen også deles af programmagerne (både tidligere i Socialministeriet og aktuelt i Beskæftigelsesministeriet) - hvor lovgivning gøres identisk med negativt motiverende regulative programmer (f.eks. kvoteordninger), er problematisk, fordi den reelt begrænser statens styringsmuligheder og muligheden for at skabe et mere rummeligt arbejdsmarked. Som det blev argumenteret for i kapitel 4 er distinktionen mellem frivillighed og tvang dels forældet, idet den baserer sig på en forestilling om en klar funktionel adskillelse mellem staten og markedet (eller mellem offentlige myndigheder og private virksomheder), dels uhensigtsmæssig, idet den indskrænker det strategiske terræn for det politiske program.

Hvad angår parternes gensidige frygtsomhed (for statslig regulering, underminering af velerhvervede rettigheder og krænkelse af det kommunale selvstyre) synes det imidlertid delvist muligt at overvinde frygtsomheden gennem eksperimentelle implementeringsarrangementer. Derfor stikker interessemodsætninger måske ikke så dybt og kan muligvis gradvist overvindes gennem aktørsamarbejde, etablering af gensidig tillid og policylæring, hvorved konfliktniveauet mindskes og eksperimentelle implementeringsprocesser fastholdes på bekostning af symbolske implementeringsprocesser.

Hvad angår spørgsmålet om eksternt socialt ansvar er der imidlertid dybereliggende interessemodsætninger, som vanskeligt lader sig overvinde gennem eksperimentelle implementeringsarrangementer, idet offentlige myndigheder og kommunerne på den ene side har en umiddelbar interesse i at 'afsætte' personer uden beskæftigelse og udenfor arbejdsstyrken til private og offentlige virksomheder (eksternt socialt ansvar), imens arbejdsmarkedets parter på den anden side foretrækker at forebygge og fastholde personer på

arbejdspladsen (internt socialt ansvar). Det eksterne sociale ansvar rejser således en række dilemmaer, som er vanskelige at overvinde i implementeringsprocessen (f.eks. spørgsmålet om substitution, dødvægt, rotation), men som imidlertid ikke har afholdt bestemte typer af virksomheder i at integrere personer udefra (jf. kapitel 7 nedenfor).

Konflikt- og forhandlingsmodellen har vist sig velegnet, som en analytisk begrebsramme til at forstå firepartsforhandlingerne om DRAM. Forhandlingsprocesserne mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører er nødvendige (hvad enten de foregår som firepartsforhandling eller igennem Det Social Råd/Beskæftigelsesrådet), fordi ingen af aktører selvstændigt, uden de andre aktørers medvirken, kan gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt. Hvad angår DRAM og VSA som offentlig politik er der således et interessefællesskab mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører, som dels er skabt af politikområdets karakter (at effektive løsninger forudsætter partnerskabsstrategier), dels er opstået som følge af gensidige forventninger (også i offentligheden) om at der er muligt at forhandle sig til rette om en policyudvikling, som alle aktører anfører en positiv verbal interesse i at indskibe sig i. Der er desuden ingen af aktørerne, som er tilstrækkelig magtfuld til at tvinge de øvrige aktører til efterlevelse eller kontrollere deres faktisk adfærd, hvorfor forhandlinger, kompromisser og gensidige tilpasninger bliver løsningsmodellen. Der var imidlertid ikke på forhånd etableret et fælles sæt af anerkendte og institutionaliserede rutiner for firepartsdrøftelser, spillet regler var med andre ord uklare, og blev ydermere ikke fastlagt undervejs. Dette var udover interessernes inkompatibilitet en af forklaringerne på forhandlingernes sammenbrud. Arbejdsmarkedets parter ønskede reelt ikke at indgå i firepartsforhandlinger, men ønskede forumet nedlagt til fordel for fast institutionaliserede forhandlinger i Det Sociale Råd. Socialministeriet synes for sin del ikke i tilstrækkelig grad at havde indtaget rollen som koordinationscentrum, hvilket afspejles i at dagsordenen og målene for forhandlingerne blev opfattet som uklare. 'Spillet regler' forblev således uklare også undervejs i forhandlingsprocessen, hvor Socialministeriet synes at have en forventning om at forhandlingerne kunne benyttes som et diskursivt dialogforum for etableringen af fælles forståelser, interesser og løsninger, imens arbejdsmarkedets parter opfattede forhandlingerne som 'rigtige forhandlinger', hvor der skulle gives 'indrømmelser', 'købslås' og laves kompromisser. Der kunne således hverken etableres 'interdependens' mellem interesser eller mellem forventninger om forhandlingernes karakter og form.

Derudover bestemmes organisatorisk handlekraft, som nævnt i afsnit 1.4 (figur 1.5) også at prioriteter, ressourcer og kapabiliteter. Hvad angår prioriteter er det tydeligt, at, da det går op for forhandlingsaktørerne, at der vitterligt er interessemodsætninger på spil (f.eks. i forhold til spørgsmålet om måltal for det eksterne sociale ansvar), synes alle aktører at prioritere en 'afvent og se' attitude indtil de sideløbende folketingsforhandlinger om førtidspensionsreform er afsluttet. LO prioriterer ligeledes at satse på et politisk forlig om fleksjobbernes akasstillørsforhold, da det går op for dem at kravet ikke vil blive honoreret under firepartsforhandlingerne. Endelig afviser DA måltal for DRAM med begrundelse om, at de som organisation ikke har kapacitet til at tvinge medlemsvirksomhederne til efterlevelse. Viljen til at fortsætte forhandlingerne ebber gradvist ud, og kommer i sidste ende til at handle om at 'redde ansigt' i forhold til offentligheden, der forventer en specifik aftale mellem parterne om DRAM (hvorfor sammenbruddet også udlægges som en udsættelse). Trods det opportune 'historiske øjeblik' for en aftale om arbejdsmarkedets rummelighed demonstrerer forhandlingsspillet at der hverken var tiden eller stedet for en sådan aftale. Forhandlingernes sammenbrud i stilhed blev dermed et 'convenient temporary point of closure' (jf. Elmore 1978).

Forhandlingsprocessen udtrykker også 'policy closure', som nævnt ovenfor, at det strategiske terræn for DRAM indskrænkes. Dette er blevet mere tydeligt med den nye policyteori for VSA, som Beskæftigelsesministeriet har lanceret efter at politikområdet blev flyttet fra Socialministeriet ved årsskiftet 2001/2002. Den tidligere efterspørgselsorientering i VSA som offentlig politik er aktuelt blevet en 'ikke-beslutning', et emne som ikke længere er en del af den officielle politiske dagsorden. Det samme gælder truslen om statslig regulering, der heller ikke længere synes anvendt som en tilskyndelse til selvregulering. I det hele taget kan der argumenteres for at den policylæring, som kendetegnede politikområdet i de formative år (cirka 1994-1998) er blevet afløst af aflæring - idet Beskæftigelsesministeriet så at sige er 'begyndt forfra' med policyudviklingen. **Staten står således nu reelt placeret i en situation uden sanktionsbeføjelser (og uden ønske om at benytte sanktions- og efterlevelsese mekanismer), hvor den er afmægtiggjort overfor private virksomheders adfærd og holdninger overfor anvendelsen af arbejdskraft.** Det er dermed i stigende grad vanskeligt at adskille den aktive arbejdsmarkedspolitik fra politikken om VSA, idet de begge i høj grad synes baseret på en udbudsorientering. **Spørgsmålet er derfor om VSA i Danmark i overensstemmelse med den angloamerikanske tradition for VSA i stigende grad bliver en virksomhedsdrevet strategi, hvor staten og de offentlige myndigheder betragtes som**

enhver anden stakeholder (så at sige sætter sig på bagsædet fremfor førersædet) og hvilke konsekvenser dette har for løsningen af samfundsmæssige problemer. Det er imidlertid fortsat for tidligt at bedømme dette spørgsmål – måske navnlig fordi Beskæftigelsesministeriets nye strategi for VSA endnu ikke er gjort operationel og savner en bagvedliggende policyteori for forholdet mellem årsag og virkning, tildeling af ansvar og ønskværdige policymålsætninger.

Vi foretager nu et niveauskifte og bevæger os fra det kollektive interesseniveau til det individuelle virksomhedsniveau for at undersøge spørgsmålet om, hvilke faktorer der kan belyse karakteren og omfanget af virksomhedernes sociale ansvar, altså spørgsmålet om i hvilken udstrækning virksomhederne har adopteret den offentlige politik, som er beskrevet i de forgående kapitler. Dette indebærer også et skifte fra en diakron analyse (analyse af udviklingstræk i VSA og DRAM som offentlig politik) til en synkron analyse (tværsnitsanalyse af VSA på et givet tidspunkt, nemlig i foråret 2001). De metodiske implikationer heraf udfoldes løbende i det følgende kapitel (jf. også appendiks 2).

Kapitel 7. Policyadoption: Karakter og omfang af virksomhedernes sociale ansvar

Spørgsmålet er nu, i hvilken udstrækning private virksomheder tilegner sig og adopterer den offentlige politik, som er beskrevet i det forudgående kapitler. Der er argumenteret for, at der analytisk kan etableres koblinger mellem policyinstrumenter og virksomhedsinteresser (jf. kapitel 4), men at operationelle koblinger er et empirisk anliggende, som vi skal forsøge at undersøge i dette kapitel. Det er også blevet demonstreret at DRAM og VSA som offentlig politik har vanskelige betingelser for at indvirke effektivt overfor de definerede policyproblemer, som bragte politikken til verden (kapitel 6). Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at virksomhederne ikke påtager sig sociale ansvar. I dette kapitel søges undersøgelsens tredje og afsluttende undersøgelsesspørgsmål besvaret, altså hvilken karakter operationelle koblinger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik antager. Dette vurderes gennem en empirisk undersøgelse af, hvilke faktorer, der kan belyse karakteren og omfanget af VSA. Vi bevæger os dermed fra policydannelsesprocessen (dagsordensfastsættelse og beslutningsproces) videre til policyadoptionen (virksomhedernes modtagelighed overfor offentlig politik), et emne som ofte negligeres i policy-, implementerings- og organisationslitteraturen (jf. kapitel 2). Vi er dermed fremme ved implementeringsprocessens sidste fase, afleveringen af offentlig politik til politikens adressater og målgrupper, eller hvad der i implementeringslitteraturen betegnes 'mikro-implementering' (jf. Berman 1978). Hvad angår offentlig politik som VSA, er virksomhedernes modtagelighed eller afvisning af offentlige reguleringer, tilskyndelser, appeller og aktiviteter afgørende for programmet gennemslagskraft og træfsikkerhed. Men private virksomheder har, som adressater for offentlig politik, egne interesser, overbevisninger og handlingsmønstre, som ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med målsætningerne i den offentlige politik. Der er således en treleddet og kompliceret relation mellem offentlig politik, policyadressater (in casu private virksomheder) og politikens målgrupper. Det politiske program om VSA er rettet mod at anspore politikens adressater til at ændre holdninger og adfærd overfor politikens målgrupper. Offentlige myndigheder kan ved hjælp af adfærdsstyring (regulative programmer), incitamentsstyring (motivationsprogrammer), holdningspåvirkning (overtalelsesprogrammer) og udbudsstyring (aktivitetsprogrammer) søge at adfærdsnormere private virksomheder til at agere overfor målgrupper, som tiltænkt i den offentlige politik. Derved opstår – ideelt set - policy kobling.

Fra de centrale beslutningstageres synspunkt handler adoptionsprocessen om at gøre politikprogrammet attraktivt for politikkenes adressater. Programmagerne beskriver derfor VSA som en 'win-win' situation: Virksomhederne opnår et bedre rekrutteringsgrundlag, mere loyale, produktive og tilfredse medarbejdere, et socialt image, der kan anvendes som konkurrenceparameter, og god social samvittighed. Målgrupperne opnår for de marginaliseredes vedkommende arbejdserfaringer og muligvis beskæftigelse på det ordinære arbejdsmarked og den sociale og økonomiske status der hermed følger. De udstødningstruedes fastholdes i beskæftigelse enten i ordinære jobs eller jobs på særlige vilkår. Staten aflastes økonomisk og opgavemæssigt, og samfundet opnår større social sammenhængskraft. Spørgsmålet er imidlertid, om virksomhederne lader sig overbevise af disse argumenter og lader sig tilskynde til at ændre adfærd.

Nedenfor gennemgås den eksisterende danske empiriske litteratur om VSA for at identificere faktorer, der kan belyse omfanget og karakteren af VSA, og for at præcisere hvilke faktorer, der belyses i den virksomhedssurvey, der ligger til grund for nærværende undersøgelse (afsnit 7.1). Efter gennemgangen af den eksisterende forskning og designet af nærværende undersøgelse (jf. også appendiks 2) præsenteres og diskuteres de empiriske resultater af virksomhedssurveyen (afsnit 7.2).

Såfremt der kan opnås en mere grundlæggende forståelse af, hvilke faktorer der internt på virksomhedernes og eksternt i virksomhedernes omgivelser henholdsvis fremmer og hæmmer VSA, er det muligt at tegne et mere konstruktivt scenario for VSA. Det er en udbredt forestilling, navnlig i Beskæftigelses- og Socialministeriet og blandt arbejdsmarkedets parter, at barriererne for VSA hovedsageligt skyldes holdninger og fordomme hos ledelse og medarbejdere, der kan ændres gennem bedre og mere målrettede informationer og kampagner. At kognitive barrierer har en betydning skal ikke betvivles.¹³⁸ Der er imidlertid et vidensunderskud omkring, hvilke strukturelle og andre ikke-kognitive faktorer, der henholdsvis fremmer og hæmmer VSA. Disse barrierer kan i modsætning til kognitive barrierer være yderst vanskelige at ændre på kort sigt. Spørgsmålet er derfor, om der kan

identificeres særlige kendetegn ved virksomheder, som i særlig grad vælger at påtage sig et socialt ansvar og om disse er overførbare til andre virksomheder. En afdækning heraf vil i givet fald kunne føre tilbage til diskussionen af, hvordan betingelserne for VSA kan forbedres fra centralt hold (jf. også kapitel 8).

138 Socialforskningsinstituttet har vist, at mellem 1998 til 2000 steg indsatser indenfor VSA på visse områder, navnlig i forhold til fastholdelse af personer med langvarigt fravær på grund af sygdom eller reduceret arbejdsevne og i forhold til integration af personer gennem fleksjobs og skånejobs. Årsagen hertil findes i lovgivningsmæssige ændringer og forandrede økonomiske konjunkturer fremfor ændrede holdninger på arbejdspladsen (SFI 2002: 8). Holt m.fl. (2003, s. 29) konkluderer i forlængelse heraf (og delvis i modsætning til hvad der tidligere har været grundsynspunktet i SFIs undersøgelser), at incitamenterne betyder mere for virksomhedernes adfærd end holdningerne.

7.1. Eksisterende undersøgelser af virksomhedernes sociale ansvar

Den kvantitative afdækning af det sociale ansvar er et af de få områder, hvor der i forvejen eksisterer en række danske undersøgelser, navnlig fra Socialforskningsinstituttets forskningsprogram om arbejdsmarkedets rummelighed (for en sammenfatning, jf. SFI 2002). Der er ikke uventet dokumenteret en stor variation i graden og karakteren af socialt ansvar imellem forskellige typer af virksomheder, sektorer, brancher, kommuner m.v. Undersøgelserne har endvidere mere eller mindre systematisk fremhævet en række faktorer, der antages at have betydning for, i hvilken udstrækning den enkelte virksomhed vælger at påtage sig et socialt ansvar og i sidste ende bidrager til et mere rummeligt arbejdsmarked (jvf. Kylling m.fl. 1995, 1996; Holt 1998; Larsen og Weise 1999; Kruhøffer og Høgelund 2000, 2001; SFI 2002; Holt m.fl. 2003). Disse faktorer kan grupperes efter om de betinger, konditionerer eller udløser det sociale ansvar. Hvad angår de betingende faktorer, som stemmer overens med typologien over policyinstrumenter (jf. figur 2.1), kan disse klassificeres som viden og holdninger, økonomiske incitament, organisatoriske barrierer, samt offentlig intervention og aftalestyring. Disse faktorer er relativt velbeskrevne i den empiriske litteratur. Det er derimod ikke de konditionerende faktorer, muligvis dels fordi de er langt vanskeligere at operationalisere og måle, dels fordi de er vanskeligere at kontrollere og manipulere fra politisk hold. Af konditionerende faktorer skal vi se på betydningen af beskæftigelsesudviklingen, det danske arbejdsmarkedssystem og virksomhedstyper. Endelig er der de udløsende faktorer, som aktiverer det sociale ansvar på den enkelte arbejdsplads (f.eks. interne og eksterne samarbejdsrelationer). Betydningen heraf analyseres i det næste afsnit.

Viden og holdninger: Der argumenteres i litteraturen - og navnlig i den offentlige debat - for, at der fortsat er mulighed for at øge det generelle kendskab til VSA og til mulighederne for at påtage sig et socialt ansvar (Holt m.fl. 2003). Derudover for at bestemte holdninger og værdier blandt ledelse og medarbejdere på de danske arbejdspladser udgør barrierer for mere rummelige arbejdspladser (Boll og Kruhøffer 2002, Kamp 2002). Her tænkes ikke mindst på medarbejdernes generelle frygtssomhed overfor det 'anderledes' og den mere specifikke frygt for at personer med nedsat arbejdsevne vil 'substituere' ordinær arbejdskraft eller underminere velerhvervede rettigheder (jf. kapitel 6). På den anden side viser undersøgelser også, at de virksomheder, som har valgt at integrere eller fastholde medarbejdere, har positive

erfaringer hermed. Når først en virksomhed har udvist social ansvarlighed, er der en tendens til at dette fastholdes eller udbygges (jf. Boll og Kruhøffer 2002). Hvad angår fastholdelse og integration af medarbejdere med handicap, er virksomhedernes erfaring ligeledes, at forventede problemer overstiger faktiske problemer (Clausen m.fl. 2004). Virksomheder med erfaringer med ansættelse af personer med løntilskud ansætter flere, imens virksomheder uden erfaringer ingen ansætter, hvilket også menes at være hovedforklaringen på den nærmest eksplosive vækst i antallet af fleksjobs (Holt m.fl. 2003). Kognitive barrierer kan overvindes gennem mere intense og målrettede overtalelsesprogrammer. Der er imidlertid klare grænser for overtalelsens effektivitet, træfsikkerhed og gennemslagskraft (jf. kapitel 2, afsnit 2.1.1). Holt m.fl. (2003, s. 29) konkluderer blandt andet, at kampagner af forskellig slags tilsyneladende ikke påvirker de virksomheder, der aldrig har gjort noget, men derimod de virksomheder, der allerede gør noget. Information som styringsinstrument synes således velegnet til at udbygge det sociale ansvar, men tilsyneladende ikke til at opstarte det sociale ansvar. Det er imidlertid ikke muligt ved hjælp af nærværende virksomhedsundersøgelse af vurdere karakteren af virksomhedernes viden og holdningen til VSA, idet det er blevet prioriteret at spørge til virksomhedernes adfærd i stedet (jf. afsnit 7.2 nedenfor).

Økonomiske incitamenter: Om det kan betale sig for virksomhederne at påtage sig et socialt ansvar afhænger som nævnt af hvilken arbejdsmarkeds- og virksomhedsforståelse, der ligges til grund for analysen, og hvordan den enkelte virksomhed agerer. I en traditionel neoklassisk virksomhedsforståelse med fuldkommen konkurrence levnes der ikke plads til ansatte med lavere produktivitet, idet disse ikke kan oppebære lønomkostningen. Neoklassikeren antager, at virksomheden ingen særlige præferencer har overfor egne medarbejdere, idet personer på det eksterne arbejdsmarked forudsættes at have nøjagtig de samme kvalifikationer. Som nævnt er denne frikonkurrencemodell imidlertid ikke hensigtsmæssig til at beskrive faktiske fungerende produkt-, kapital og arbejdsmarkeder, der ofte er præget af monopoler, duopoler, oligopoler eller monopolistisk konkurrence (jf. afsnit 3.2). I en ufuldkommen konkurrencemodell har virksomhederne et incitament til at udvikle en personalepolitik, der indeholder et socialt ansvar, idet der forudsættes at være store ansættelses- og oplæringsomkostninger forbundet med at erstatte allerede ansatte med nye medarbejdere, og fordi der udvikles virksomhedsspecifik human kapital (Ibsen 1999). Virksomhedernes økonomiske incitamenter til at påtage sig et eksternt socialt ansvar, f.eks. integrere personer i jobs på særlige vilkår gennem løntilskudsordninger, er mere problematiske set fra et økonomisk perspektiv (jf. Westergård-Nielsen 1999). Selvom løntilskuddet udligner

forskellen mellem produktivitet og løn, vil de allerede ansatte muligvis fortsat frygte for substitution og underminering af løn- og arbejdsvilkår, med mindre virksomhederne kan benytte det eksterne sociale ansvar i en markedsføringsstrategi, organisere sig ud af det (f.eks. ved sideproduktion) eller fastholde det eksterne sociale ansvar udfra normative-etiske overvejelser (Ibsen 1999). Set fra målgruppernes synsvinkel kan økonomiske tilskyndelser til at søge og tage ordinært arbejde eller jobs på særlige vilkår også være utilstrækkelige grundet den generøse velfærdsstatslige sikring ved ledighed, førtidspension eller efterløn. Dette er i hvert fald grundantagelsen i megen neoklassisk inspireret forskning (jf. Smith m.fl. 1998, 2003), der imidlertid har vanskeligt ved at indkalkulere de ikke-monetære fordele ved arbejde og arbejdsmarkedstilknytning. Som nævnt kan økonomiske barrierer for VSA isoleret betragtet overvindes gennem anvendelsen af økonomiske motivationsprogrammer. I nærværende virksomhedsundersøgelse er det imidlertid ikke muligt at afgøre definitivt på et empirisk grundlag, hvorvidt det kan betale sig for virksomhederne at påtage sig et socialt ansvar, dels fordi forholdet mellem årsag og virkninger er uklart, dels fordi surveyen ikke har kunnet kobles med adækvate regnskabsdata. Vi må i stedet nøjes med sandsynlighedsudsagn om bevisførelse ved hjælp af indicier.

Organisatoriske barrierer: Det lokale samspil mellem private og offentlige organisationer er visse steder ikke tilstrækkeligt udviklet, f.eks. i form af lokale partnerskaber (Damgaard 2000). Til eksempel samarbejdede blot 21% af de private virksomheder mod 54% af de offentlige virksomheder med offentlige myndigheder eller andre om beskæftigelse af vanskeligt stillede personer, fastholdelse af sygdomsramte eller andre sociale spørgsmål i 2002. Selvom der de senere år har været en moderat positiv udvikling i andelen af virksomheder, der har været i kontakt med enten kommunen eller AF om beskæftigelse af vanskeligt stillede personer, drejer det sig fortsat om en begrænset del (39% af virksomhederne havde været i kontakt med kommunen og 24% med AF i 2002, jf. Holt m.fl. 2003). I litteraturen – og navnlig i den offentlige debat – forfægtes også et argument om, at kommunernes indsatser generelt er for fokuseret på passiv forsørgelse fremfor aktiv tilbagevenden til det ordinære arbejdsmarked (Boll og Christensen 2002). Denne tendens er imidlertid ikke nødvendigvis generel, idet mange kommuner i stigende grad fokuserer på en større inddragelse af og samarbejde med andre ikke-offentlige aktører (primært private virksomheder), omend det er oplevelsen, at nogle af disse aktører (navnlig fagbevægelse og arbejdsgiverorganisationer) er mest interesserede i fastholdelse/forebyggelse fremfor integration, hvor det netop er i forhold til integrationsdelen at kommunerne har det største

umiddelbare behov for aflastning (jf. Larsen m.fl. 2001). Organisatoriske barrierer kan overvindes gennem offentlige aktivitetsprogrammer. I nærværende undersøgelse er der spurgt til, om virksomhederne har udviklet et tættere samarbejde med en række eksterne interessenter (kunder, underleverandører, konsulentfirmaer, videnscentre, andre uddannelsesinstitutioner, arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder), hvilket gør det muligt at undersøge nogle af antagelserne i stakeholderteorien (jf. afsnit 3.4) og i strategien om sociale partnerskaber (herunder samarbejde med kommunen omkring virksomhedsrevalidering og tidlig sygdomsopfølgning).

Offentlig regulering og partsregulering: Offentlige myndigheder kan, som nævnt, påvirke VSA på en række komplementære måder, der sjældent ekspliciteres i den internationale litteratur. Til eksempel (a) gennem regulering af uønsket virksomhedsadfærd, (b) som rammeskaber gennem anvendelse af overtalelse, økonomiske incitament og offentlige servicetilbud, (c) som arbejdsgiver og (d) som markedsaktør. (jvf. kapitel 3, afsnit 3.3.2). Idet programmagerne har valgt en frivillighedsstrategi, betyder det, at negativt motiverende styringsinstrumenter i begrænset omfang er søgt anvendt til at fremme VSA (f.eks. forbud/påbud, skatter/afgifter, trusler/formaninger eller begrænsninger af offentlige servicetilbud). Derimod søger programmagerne at sikre accept og legitimitet gennem positivt motiverende instrumenter (f.eks. løntilskud, puljemidler, opmuntringer/appeller, offentlige servicetilbud). Det eneste tilbageværende regulative instrument i myndighedernes policypakke, som søger at gennemtvinge og sanktionere adressaterne til social ansvarlighed, er derfor kontraktstyring og rettighedstildeling (jf. kapitel 2, figur 2.1), som i praksis er anvendt med de sociale klausuler. Arbejdsmarkedet parter kan imidlertid også selvstændigt gennem kollektive aftaler (partsregulering) påvirke arbejdsmarkedets rummelighed, hvilket i praksis er forsøgt gjort gennem de sociale kapitler (et emne som belyses i virksomhedsundersøgelsen ved spørgsmål om antallet af uofficielle skånejobs uden tilskud på virksomheden).

De fire faktorer, altså offentlig regulering/partsregulering, viden og holdninger, økonomiske incitament og organisatoriske barrierer, beskriver de mere eller mindre direkte adfærdsnormerende muligheder, som offentlige myndigheder har overfor adressater og målgrupper. De betegnes **betingende faktorer**, idet de formodes at påvirke omfanget og karakteren af VSA relativt direkte. Pointen er at offentlige myndigheder har nogenlunde kontrol over anvendelsen af disse instrumenter og kan eksperimentere med deres sammensætning og øge deres træfsikkerhed og gennemslagskraft. Eftersom virksomhederne

kan betragtes som politiske aktører, og der analytisk antages at være mulighed for koblinger mellem styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser, må det formodes, at virksomhederne i større eller mindre grad adopterer den offentlige politik. Derimod vil omfanget og karakteren af virksomhedernes policyadoption være **konditioneret** af en række faktorer, som ligger mere eller mindre udenfor statens kortsigtede rækkevidde. De faktorer som beskrives nedenfor (beskæftigelsesudviklingen, det danske arbejdsmarkedssystem og virksomhedstyper), former og farver omfanget og karakteren af VSA. Dette betyder at policyinstrumenter virker forskelligt under forskellige betingelser. For eksempel antages det, at virksomhederne vil være mere tilbøjelige til at påtage sig sociale ansvar (f.eks. integrere ledige og fastholde udstødningstruede) under en højkonjunktur med mangel på arbejdskraft, eller at moderne højt specialiserede virksomheder vil have større interesse i at fastholde en stab af højtuddannede kernemedarbejdere end at integrere ufaglærte personer udefra. Som allerede anført har udformningen af det danske arbejdsmarkedssystem (navnlig de lempelige ansættelses- og afskedigelsesregler, den relativt generøse indkomstdækning ved ledighed og den aktive arbejdsmarkedspolitik) formentlig også en væsentlig betydning for udviklingen af VSA (jf. afsnit 5.1.). Pointen er således, at VSA påvirkes af andet og mere end offentlige styringsinstrumenter, og at disse instrumenter ikke fungerer kontekstuafhængigt, men konditioneres af en række strukturelle faktorer, som er vanskelige at ændre på kort sigt. Der er ved hjælp af virksomhedssurveyen muligt at bestemme påvirkningen fra nogle af disse faktorer, dog ikke dem alle, som der redegøres for i det følgende. Endelig kan man tale om **udløsende faktorer**, som aktiverer det sociale ansvar på den pågældende virksomhed, og formentlig er afhængig af en række situationsbestemte faktorer, herunder karakteren af interne og eksterne samarbejdsrelationer (dels eksternt samarbejde med kunder, leverandører, arbejdsformidlingen, andre offentlige myndigheder m.v., dels internt samarbejde mellem ledelse og medarbejdere), virksomhedsinterne forhold (ejere, ledere og medarbejderes konkrete erfaringer, holdninger, værdier og interesseløskninger), eller mere idiosynkratiske forhold (lokale ildsjæle, tilfældigheder m.v.). I analyserne skal vi se på betydningen af eksterne og interne samarbejdsrelationer, men ikke virksomhedsinterne holdninger og værdier eller de mere idiosynkratiske forhold. Som sagt, skal vi nedenfor søge at vurdere betydningen af tre konditionerende faktorer, som formodes af forme og farve omfanget og karakteren af VSA. Det drejer sig om konjunkturudviklingen, det danske arbejdsmarkedssystem og virksomhedstyper.

Konjunkturudviklingen har formentlig en væsentlig betydning for virksomhedernes rummelighed i den forstand, at virksomhederne under højkonjunktur med arbejdskraftmangel i princippet vil have en interesse i at forøge det effektive arbejdsudbud og dermed både styrke fastholdelsen af allerede ansatte og integrationen af ledige og inaktive. Den omvendte relation, at udstødningstruede personer er de mest udsatte under lavkonjunktur, samt at et rigeligt arbejdskraftudbud vil mindske tilskyndelsen for integration af arbejdsløse og inaktive, vil formentlig ligeledes være sandsynlig (jvf. SFI 2002; Holt m.fl. 2003).¹³⁹ Der synes derfor at være belæg for at hævde, at såfremt virksomhederne opfatter deres primære mål som profitmaksimering, bliver social ansvarlighed et sekundært mål, der kun kan opfyldes så længe virksomheden i forvejen er profitabel eller forventer et økonomisk overskud som følge af socialt ansvarlige handlinger (Mitchell 1986, 1989). Denne konjunkturreffekt betvivles imidlertid i dele af litteraturen (Ackerman og Bauer 1976), hvor socialt ansvar ses som et permanent træk ved nutidens virksomheder. Konjunkturreffekten er ikke undersøgt direkte i den nærværende virksomhedssurvey, idet der blot kan tegnes et øjebliksbillede af VSA på undersøgelsestidspunktet (foråret 2001). På den anden side er der spurgt til om virksomhederne har oplevet skærpet konkurrence fra andre virksomheder i de senere år, hvilket kan sige noget om sammenhængen mellem virksomhedernes konkurrenceudsathed og VSA. De økonomiske konjunkturer og beskæftigelsesudviklingen på undersøgelsestidspunkt kan tænkes, at have haft indflydelse på respondenternes besvarelser, hvorfor de kort skal ekspliciteres. CARMA-undersøgelsen, som ligger til grund for nærværende analyse af VSA, blev gennemført i januar-februar 2001, netop i en periode hvor den internationale lavkonjunktur, der startede i USA, spredte sig til Europa. Blandt andet som følge heraf faldt den økonomiske vækst i Danmark markant i 2001 (hvor den gennemsnitlige vækst i BNP lå på 3,1% i perioden 1990-2002, var den i 2001 på 1,4%). Denne konjunkturedgang kan formodes at påvirke VSA negativt, idet lavere indtjening indebærer færre ressourcer til integration af udstødte og fastholdelse af udstødningstruede. På den anden side fik konjunkturedgangen først konsekvenser for ledighedsudviklingen relativt sent, idet der igennem 2001 fortsat var mangel på arbejdskraft i visse sektorer og virksomhederne formentlig var afventende med at afskedige arbejdskraft. I april 2002 nåede den registrerede ledighed et rekordlavt niveau på 140.000 personer og begyndte derefter at stige igen. I forhold

139 Relationen kan specificeres yderligere, idet henholdsvis fastholdelse og integration tilsyneladende praktiseres under forskellige konjunkturbetingelser. Rosdahl og Uldall-Poulsen (2003) har på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse til ledere i private og offentlige organisationer fundet, at fastholdelse er et 'overskudsfænomen', der især praktiseres hvis virksomheden befinder sig i en gunstig økonomisk situation, hvorimod integration ikke synes afhængig af virksomhedens indtjeningssituation, men nærmere af

til omfanget af VSA peger konjunkturudviklingen derfor i begge retninger, idet konjunkturedgangen forventes at påvirke VSA i nedadgående retning, hvorimod den fortsatte arbejdskraftmangel forventes af påvirke VSA i opadgående retning.

Det danske arbejdsmarkedssystem: Den særlige danske blanding af et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked med relativt generøse velfærdsstatslige sikringsordninger ved arbejdsløshed antages mere generelt at påvirke karakteren og omfanget af socialt ansvar. Generelt danner virksomhedernes tilbøjelighed til at eksternalisere ansvaret for finansieringen af velfærdsstatslige sikringsordninger ved arbejdsløshed, ulykke og sygdom baggrund for VSA som offentlig politik. På den anden side er den i international sammenligning høje mobilitet på det danske arbejdsmarked (høj numerisk fleksibilitet) formentlig fremmende for integrationen af personer uden arbejde (høj jobmobilitet) og hæmmende for virksomhedernes incitament for fastholdelse af allerede ansatte (lavere jobsikkerhed), hvilket søges kompenseret ved aktive beskæftigelsespolitiske ordninger (høj beskæftigelsessikkerhed) (jf. Wiltshagen m.fl. 2003; Bredgaard og Larsen 2004). Udover arbejdsmarkedets generelle betingelser for fleksibilitet og sikkerhed, benytter forskellige typer af virksomheder også forskellige fleksibilitetsformer, som konditionerer VSA. Ændringer i jobindhold og kvalifikationskrav (funktionel fleksibilitet) kan til eksempel virke fremmende for interessen i fastholdelse af kernearbejdskraften, men samtidig øge adgangsbarriererne for personer udefra (hæmme numerisk fleksibilitet). Forskellige virksomhedsinterne fleksibilitetsformer har således forskellige konsekvenser for omfanget og karakteren af virksomhedernes tilbøjelighed til at påtage sig et socialt ansvar, en væsentlig antagelse, som gøres til genstand for analyse i virksomhedssurveyen nedenfor. Et andet karakteristisk træk ved det danske arbejdsmarkedssystem er stærk kollektiv interesserepræsentation, som på virksomhedsplanet kommer til udtryk ved høj overenskomstdækning, høje faglige organisationsgrader og stærke traditioner for medarbejderinvolvering og –participation. Spørgsmålet, som også gøres til genstand for analyse nedenfor, er hvilken betydning denne samarbejdsmodel (interne samarbejdsrelationer) har for karakteren og omfanget af VSA. Kampagnen om VSA, der er målrettet virksomhederne, ligger ydermere i forlængelse af udviklingsretningen i det danske system for industrielle relationer, hvor der er en tendens til decentralisering af forhandlingssystemet og løndannelsen, som øger betydningen af virksomhedsniveauet (Crouch 1998; Jørgensen 2002b).

rekrutteringssituationen. Integration (i dette tilfælde ansættelse af personer i jobtræning og personer med anden etnisk baggrund) praktiseres især, hvis virksomheden møder rekrutteringsproblemer.

Virksomhedstyper: Sat på spidsen kan der som nævnt identificeres forskellige virksomhedstyper i forskellige historiske epoker (den paternalistiske, rettighedsorienterede og imageorienterede virksomhed, jf. Kamp 2002, 2003). Den historiske udvikling er imidlertid ikke lineært fremadskridende, hvorfor virksomhedstyperne ikke erstatter hinanden, men kan genfindes i varierende grad i praksis (jf. Kylling 1993; Kamp 2003). Empiriske studier har delvist bekræftet tesen om, at forskellige virksomhedstyper påtager sig bestemte typer af socialt ansvar. Integration af personer uden beskæftigelse forekommer især på traditionelle virksomheder, kendetegnet ved lavt teknologiniveau, arbejdskraftintensiv produktion af standardvarer samt ingen videre organisationsændringer, til eksempel i fremstillingserhvervene og på virksomheder med en høj andel kortuddannede medarbejdere (Hussain 1999, Larsen og Weise 1999). Derimod synes moderne virksomheder i højere grad at koncentrere sig om fastholdelse af egne medarbejdere grundet større behov for virksomhedsintern oplæring og højere kvalifikationskrav (Holt 1998, 2003). Fortsætter den igangværende strukturelle udvikling imod færre traditionelle og flere moderne virksomheder tegner der sig (ifølge SFI 2002, s. 56) dystre perspektiver for arbejdsmarkedets rummelighed: Flere moderne virksomheder, der i stigende grad lukker sig om sig selv, d.v.s. interne arbejdsmarkeder med høj funktionel fleksibilitet, på bekostning af personer uden beskæftigelse, som i stigende grad vil få svært ved at opnå arbejde på grund af svækkede eksterne arbejdsmarkeder og lavere numerisk fleksibilitet. Denne tese om forskellen mellem moderne og traditionelle virksomheders sociale ansvar undersøges også i nærværende virksomhedssurvey (synkron analyse), omend det ikke er muligt at pege på udviklingstendensen, altså om der fremover vil være flere moderne virksomheder, der i stigende grad lukker sig om sig selv (idet dette fordrer en diakron analyse).

7.2. Resultaterne af virksomhedsundersøgelsen

For at måle omfanget og karakteren af VSA er det nødvendigt at identificere indikatorer (initiativer og ordninger), der er udtryk for social ansvarlighed. Dette er i sig selv vanskeligt, og ses ligefrem at nogen arbejdsmarkedspolitiske aktører som uønskværdigt (jf. kapitel 6). Som nævnt defineres VSA som økonomiske, legale og sociale ansvar i forhold til dimensionerne forebyggelse, fastholdelse og integration (jf. kapitel 3, afsnit 3.3.1). Det er imidlertid ikke muligt ved hjælp af nærværende undersøgelse af kortlægge omfanget og karakteren af virksomhedernes økonomiske og legale ansvar. Undersøgelsen fokuserer derimod på virksomhedernes adoption af sociale ordninger, der ligger udover økonomiske og legale forpligtelser i lovgivningen og kollektive aftaler, og som virksomheden mere eller mindre frivilligt kan vælge at påtage sig. Dette stemmer overens med programmagerens forståelse af VSA. Undersøgelsen vurderer heller ikke virksomhedernes viden, holdninger eller værdier i forhold til det sociale ansvar, men derimod handlinger og praksis i forhold til fastholdelse af egne medarbejdere og integration af personer udenfor arbejdsmarkedet. Eller nærmere bestemt intentionel adfærd, forstået som den adfærd respondenterne vurderer at virksomhederne praktiserer, fremfor den faktiske adfærd, som eksempelvis kan vurderes gennem observationer (der kan derfor også være bias i.f.t. social ønskværdighed i datamaterialet, et spørgsmål vi vender tilbage til). En væsentlig pointe er, at det ikke er tilstrækkeligt, at have de 'rigtige' holdninger eller værdier; forudsætningen for socialt ansvar er, at dette materialiseres i adfærd i forhold til målgrupperne for VSA. Dette metodiske valg gør det på den anden side vanskeligt at bedømme effekten af information som styringsinstrument eller om der er uoverensstemmelse mellem virksomhedernes holdninger og handlinger (jf. tesen om organisatorisk hykleri, Brunsson 2002).

Som nævnt er de empiriske data, der lægges til grund for dette kapitel baseret på udvalgte variable fra en større spørgeskemaundersøgelse gennemført i 2001 om nye organisationsformer, fornyelsesevne og personaleudvikling i danske virksomheder, som er gennemført af Lektor Peter Nielsen under CARMAs forskningsprogram (jvf. Nielsen 2004). Hele spørgeskemaet med svarfordelinger er genoptrykt i appendiks 3. Undersøgelsen omfatter et repræsentativt udsnit af private danske virksomheder i byerhverv med over 25 ansatte (samlet 6975 virksomheder) i samtlige brancher, suppleret med et udvalg af virksomheder med 20-25 fuldtidsansatte. Datamaterialet er således i udgangspunktet skævt i forhold til den danske erhvervsstruktur, der er domineret af små- og mellemstore virksomheder, omend

virksomheder med mere end 20 fuldtidsansatte beskæftiger omkring 80% af arbejdsstyrken.¹⁴⁰ Der vil formentlig som følge heraf være en tendens til at det generelle omfang af VSA er overvurderet i forhold til en repræsentativ erhvervsstruktur, idet det er velkendt at de større virksomheder arbejder mere systematisk og formaliseret med VSA (jf. nedenfor). Respondenterne var både ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter.¹⁴¹ Samlet er der indgået 2007 ledelsesbesvarelser og 473 medarbejderbesvarelser, hvilket giver en samlet svarprocent på 29%, hvilket ikke er særligt tilfredsstillende, selvom besvarelserne udgør 1% af populationen (alle private virksomheder med mere end 20 ansatte). Det afgørende er imidlertid om bortfaldet er systematisk skævvredet i forhold til de vigtigste baggrundsfaktorer, hvilket ikke synes at være tilfældet (jf. appendiks 2).¹⁴²

Undersøgelsen omfattede et batteri af spørgsmål om 'den rummelige virksomhed', som i det følgende benyttes til to formål: (1) en afdækning af omfanget og karakteren af private virksomheders sociale ansvar og (2) en vurdering af hvilke faktorer, der kan belyse variationen i karakteren og graden af socialt ansvar imellem virksomhederne i den private sektor. Svarfordelingerne for ledelsesbesvarelserne fremgår nedenfor:

140 I Danmark var der i år 2000 ca. 280.000 reelt aktive firmaer. 96% af disse firmaer havde under 20 ansatte, idet langt størsteparten (knap 160.000 firmaer) var enkeltmandsfirmaer. Derimod svarer antallet af fuldtidsansatte ved disse firmaer med under 20 ansatte blot til 21% af den samlede beskæftigelse. Virksomhederne med over 20 ansatte beskæftiger således knap 80% af alle beskæftigede.

141 Gennemførelsen af undersøgelsen skulle sikre, at de indkomne besvarelser bestod af par af ledelses- og medarbejderbesvarelser fra samme virksomhed. Derfor blev ledelsesskemaerne først udsendt til virksomhedslederne (af Danmarks Statistik, som forestod dataindsamlingen) med spørgsmål om et skema måtte sendes til en medarbejderrepræsentant. At medarbejderbesvarelserne således beror på ledelsens godkendelse var medvirkende til at reducere svarprocenten for medarbejderrepræsentanter (7%). Medarbejderbesvarelserne benyttes derfor ikke til selvstændige analyser i det følgende.

142 Se Nielsen 2004 og notat fra Danmarks Statistik 2001 for yderligere beskrivelse af undersøgelsens stikprøvedesign, gennemførelse, svarprocenter m.v.

Tabel 7.1. Ledelsesbesvarelser om internt og eksternt socialt ansvar (%)

INTERNT SOCIALT ANSVAR	Ja	Nej	Ved ikke	(N)
Er der på virksomheden medarbejdere, som har en formel aftale om mindre belastende arbejde på grund af nedsat arbejdsevne?	38	60	1	1987
Har virksomheden etableret samarbejde med kommunen omkring virksomhedsrevalidering?	26	71	3	1956
Har virksomheden etableret samarbejde med kommunen omkring tidlig sygdomsopfølgning?	20	75	5	1941
	Ingen	1-5	Over 5	(N)
Hvor mange 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) er der på virksomheden?	54	41	5	1805
EKSTERNT SOCIALT ANSVAR	Ja	Nej	Ved ikke	(N)
Har virksomheden ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger?	29	70	1	1985
Har virksomheden ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund?	52	47	1	1985

Som det ses af tabellen, er det **interne sociale ansvar** operationaliseret ved hjælp af fire spørgsmål: (1) Om der på virksomheden er medarbejdere, som har en formel aftale om mindre belastende arbejde på grund af nedsat arbejdsevne (hvilket er tilfældet i knap fire ud af ti virksomheder), (2) om virksomheden har etableret samarbejde med kommunen om virksomhedsrevalidering (hvilket er tilfældet på en ud af fire virksomheder)¹⁴³ og etableret samarbejde omkring (3) tidlig sygdomsopfølgning (hvilket en ud af fem virksomheder har gjort), samt (4) hvor mange 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) der er på virksomheden (hvor der på over halvdelen ikke eksisterer denne type skånejobs, på lidt over fire ud af ti virksomheder er oprettet 1-5 'uofficielle' skånejobs og på de resterende knap 5% er oprettet

143 Revalidering er et tilbud, som kommunen kan give til personer med nedsat erhvervsevne. Formålet er at personen vender tilbage til arbejdsmarkedet på ordinære vilkår, men til et andet type job end tidligere, hvad enten det drejer sig om fastholdelse af allerede ansatte eller integration af personer udenfor beskæftigelse. Virksomhederne kan tilbyde arbejdsprøvning (såkaldt virksomhedsrevalidering), som kan føre til at revalidenden tilbydes ordinært arbejde eller job på særlige vilkår (med eller uden offentlige tilskud). Arbejdsgiveren udbetaler som minimum den mindste overenskomstmæssige løn på det pågældende område og kan vælge at udbetale højere løn. Kommunen udbetaler tilskud til arbejdsgiveren, som ikke kan overstige den mindste overenskomstmæssige løn på området.

mere end fem).¹⁴⁴ Det **eksterne sociale ansvar** vurderes ud fra to spørgsmål: (1) Om virksomheden har ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger (hvilket er tilfældet i knap en ud af tre virksomheder) og (2) om virksomheden har ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund (hvilket er tilfældet i mere end halvdelen af virksomhederne). Ansættelse af arbejdskraft med anden etnisk baggrund er et mere indirekte mål på det eksterne sociale ansvar end ansættelse af arbejdsløse i aktiveringsordninger, idet det også kan udtrykke internt socialt ansvar eller simpelthen et behov for ordinær arbejdskraft, som ikke er relateret til VSA.

For medarbejderrepræsentanterne vedkommende svarer de 473 indkomne skemaer til en svarprocent på 7% (jf. appendiks 2 og Nielsen 2004 for bortfaldsanalysen). Som det ses af frekvensfordelingerne nedenfor, er der både spørgsmål, som er identiske med spørgsmålene i ledelsesskemaet, og en række nye spørgsmål, som kun er stilet til medarbejderrepræsentanterne. Spørgsmålene retter sig udelukkende mod arbejdsfastholdelse og afvikling af arbejdskraft, altså internt socialt ansvar.

144 Der vil her typisk være tale om jobs på særlige vilkår efter overenskomsternes sociale kapitler.

Tabel 7.2. Medarbejderbesvarelser om arbejdsfastholdelse (%)

Arbejdsfastholdelse						
I hvilken grad bruger man følgende for at fastholde medarbejdere i beskæftigelse?	I stort omfang	I nogen omfang	I ringe omfang	Slet ikke	Ved ikke	(N)
Aftaler om mindre belastende arbejde	3	36	33	22	7	461
Individuelt tilrettelagt uddannelsesforløb	4	25	29	33	10	459
Etablering af samarbejde med kommunen om tidlig sygdomsopfølgning	7	19	17	35	22	460
Aftale om seniorpolitik	4	14	16	46	20	459
Aftale om virksomhedsrevalidering	2	12	12	44	30	457

	Ja	Nej	Ved ikke	(N)
Er der indgået en eller flere lokalaftaler på virksomheden om sociale kapitler (f.eks. skånejobs)	22	66	12	460

Det instrument, som anvendes hyppigst i forbindelse med fastholdelse af medarbejdere er, ifølge medarbejderrepræsentanterne selv, aftaler om mindre belastende arbejde, som benyttes i stort eller nogen omfang i knap fire ud af ti virksomheder. Individuelt tilrettelagte uddannelsesforløb anvendes i stort eller nogen omfang i knap en tredjedel af virksomhederne. Samarbejde med kommunen om tidlig sygdomsopfølgning anvendes i stort eller nogen omfang i en ud af fire virksomheder, aftaler om seniorpolitik anvendes i stort eller nogen omfang i mindre end hver femte virksomhed og aftaler om virksomhedsrevalidering anvendes i stort eller nogen omfang i hver syvende virksomhed. I mere end hver femte virksomhed svarer medarbejderrepræsentanten desuden bekræftende på, at der er indgået en eller flere lokalaftaler om social kapitler (f.eks. skånejobs). Dette betyder omvendt, at over en femtedel af de private danske virksomheder ifølge medarbejderrepræsentanterne slet ikke anvender aftaler om mindre belastende arbejde for at fastholde medarbejdere i beskæftigelse. Over en tredjedel benytter slet ikke individuelt tilrettelagte uddannelsesforløb eller samarbejde med

kommunen om tidlig sygdomsopfølgning. Og næsten halvdelen af virksomhederne har ikke aftaler om seniorpolitik eller aftaler om virksomhedsrevalidering.

Tabel 7.3. Medarbejderbesvarelser om afvikling af arbejdskraft (%)

Afvikling af arbejdskraft							
Forekommer det, at der er medarbejdere der må forlade virksomheden, fordi de ikke kan leve op til kravene?	I stort omfang	I nogen omfang	I ringe omfang	Slet ikke	Ved ikke	Ikke relevant	(N)
Videregående udd.	1	15	33	27	11	13	452
Erhvervsfaglig udd.	1	18	38	25	9	10	454
Øvrige	1	20	32	23	11	14	458

Er der eksempler på, at virksomheden har søgt at skaffe afskediget personale arbejde andre steder i perioden 1998-2000?	Ja	Nej	Ved ikke	Ikke relevant	(N)
	26	46	17	11	461

Hvad angår afvikling af arbejdskraft, vurderer medarbejderrepræsentanterne at det næsten aldrig forekommer, at der er medarbejdere, som i stort omfang må forlade virksomheden fordi de ikke kan leve op til kravene. Afvikling af arbejdskraft fordi medarbejdere ikke kan leve op til kravene forekommer imidlertid i nogen omfang på mellem 15-20% af virksomhederne, uden at der i øvrigt er større forskelle mellem uddannelsesgrupper. På over en fjerdedel af virksomhederne har medarbejderrepræsentanterne eksempler på, at virksomheden har søgt at skaffe afskediget personale arbejde andre steder i perioden 1998-2000.

Selvom spørgsmålsformuleringerne og svarkategorierne ikke i alle tilfælde er identiske i ledelses- og medarbejderspørgsmålene, er det alligevel muligt at sammenligne besvarelserne på tværs. Den første observation, der kan gøres gældende er, at **der synes at være en vis grad af overensstemmelse mellem ledelsens og medarbejdernes besvarelser**. I 38% af virksomhederne vurderer ledelsen som nævnt, at der er medarbejdere, som har en formel aftale om mindre belastende arbejde på grund af nedsat arbejdsevne, imens medarbejderrepræsentanterne vurderer at knap 39% i stort eller nogen omfang har etableret aftaler om mindre belastende arbejde. Både medarbejder- og ledelsesrepræsentanter vurderer

således at aftaler om mindre belastende arbejde er den hyppigst forekommende form for socialt ansvar. Ledelsen vurderer imidlertid i højere grad end medarbejderrepræsentanten, at der er etableret samarbejde med kommunen omkring virksomhedsrevalidering (26% af ledelsesrepræsentanterne svarer ja hertil imens 14% af medarbejderrepræsentanterne mener dette er tilfældet i stort eller nogen omfang). På den anden side vurderer 26% af medarbejderrepræsentanterne, at der i stort eller nogen omfang er etableret samarbejde med kommunen om tidlig sygdomsopfølgning, hvorimod 20% af ledelsesrepræsentanterne svarer bekræftende herpå. Ledelse og medarbejderrepræsentanterne har et forskelligt vidensgrundlag, hvor det antages, at ledelsen i de fleste tilfælde har et bedre kendskab til de formelle og potentielle ordninger for fastholdelse og integration på virksomheden, men omvendt vil have en interesse i at overdrive virksomhedens sociale ansvar (social ønskværdighed bias), hvilket også fremgår nedenfor. Generelt foretages der ikke i det følgende selvstændige analyser på medarbejderbesvarelsesne, idet den lave svarprocent (7%) gør det vanskeligt, at generalisere til hele populationen. Derfor benyttes udelukkende ledelsesbesvarelsesne i de videre analyser.

Ledelsesrepræsentanternes tendens til at overdrive virksomhedens sociale ansvar er den anden observation, som umiddelbart kan tolkes at besvarelsesne ovenfor. Sammenlignes besvarelsesne med tilsvarende årlige målinger foretaget af Socialforskningsinstituttet (jf. SFI 2002; Holt m.fl. 2003), synes besvarelsesne i nærværende undersøgelse systematisk at ligge på et højere niveau. En forklaring herpå er, at der typisk i SFI undersøgelserne spørges konkret til andelen af personer i forskellige typer af ordninger (f.eks. løntilskudsordninger, fleks- og skånejobs), hvorimod nærværende undersøgelser har spurgt bredere (og mere uforpligtende) til forekomsten af aftaler om mindre belastende arbejde, sociale kapitler, samarbejdsaftaler med kommunen m.v., hvilket ikke nødvendigvis indebærer at disse benyttes i praksis. Forskellene i spørgsmålsformuleringen synes til eksempel at være forklaringen på, at 52% af ledelsesrepræsentanterne i nærværende undersøgelse svarer, at de har ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund. SFIs undersøgelser finder derimod, at blot 21% af virksomhederne i 2002 havde ansat flygtninge og indvandrere (jf. Holt m.fl. 2003). Forklaringen herpå er sandsynligvis at finde i de delvist forskellige spørgsmålsformuleringer, idet 'arbejdskraft med anden etnisk baggrund' givetvis opfattes som en bredere kategori end 'flygtning og indvandrere'. Disse eksempler antyder, at respondenterne i nærværende undersøgelse synes at overvurdere VSA, hvilket i og for sig ikke er problematisk så længe overvurderingerne ikke er systematisk skævvredet til fordel for bestemte typer af

virksomheder, brancher, sektorer m.v. Dette problem deler nærværende undersøgelse imidlertid med andre typer af undersøgelser, hvor det heller ikke er muligt at vurdere datas interne validitet. Det formodes derfor, at respondenter i nærværende undersøgelse overdriker virksomhedens sociale ansvar lige meget, hvilket muliggør analyser af variationer på tværs af virksomhederne. En anden forklaring på at omfanget af VSA i nærværende undersøgelse ligger systematisk højere end i sammenlignelige undersøgelser, og som ikke er relateret til forskelle i spørgsmålsformuleringen, er forskelle i udtræk for stikprøverne. SFIs undersøgelser (jf. f.eks. Holt m.fl. 2003) omfatter alle virksomheder med mere end 2 ansatte, hvorimod nærværende undersøgelse omfatter alle virksomheder med mere end 20 ansatte. Det er velkendt at større virksomheder arbejder mere systematisk og formaliseret med det sociale ansvar end små virksomheder, hvorfor det også bliver lettere at måle og kategorisere (jf. nedenfor), og i sig selv vil indebære en overrepræsentation af socialt ansvarlige virksomheder i nærværende undersøgelse. Med disse metodiske forbehold kan der nu tages fat på de konkrete analyser af VSA. Vi begynder med at konstruere et samlet mål for den enkelt virksomheds 'rummelighed'.

Når en række centrale variable sammenlægges, får vi et tilnærmet mål på virksomhedernes rummelighed, hvilket er gjort nedenfor ved at konstruere et indeks, der tæller hvor mange af følgende foranstaltninger, den enkelte virksomhed ifølge ledelsesrepræsentanterne har etableret: (1) formel aftale om mindre belastende arbejde, (2) 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud), (3) arbejdsløse i aktiveringsordninger, (4) samarbejde med kommunen omkring virksomhedsrevalidering og (5) samarbejde med kommunen omkring tidlig sygdomsopfølgning. Rummelighedsindekset indfanger således både virksomhedernes interne og eksterne sociale ansvar.

Tabel 7.4. Rummelighedsindeks (%)¹⁴⁵

<i>Høj rummelighed</i> (4-5 foranstaltninger)	<i>Middel rummelighed</i> (2-3 foranstaltninger)	<i>Lav rummelighed</i> (1-0 forekomster)
16%	30%	54%

¹⁴⁵ Indekset er konstrueret ud fra ledelsesrepræsentanternes besvarelse af fem spørgsmål: 'Er der på virksomheden medarbejdere, som har en formel aftale om mindre belastende arbejde på grund af nedsat arbejdsevne (s29), hvor mange 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) er der på virksomheden (s30, rekodet til 'ingen' eller 'et eller flere'), har virksomheden ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger (s31), har virksomheden etableret samarbejde med kommunen omkring virksomhedsrevalidering (s32a) og samarbejde om tidlig

37% af virksomhederne i undersøgelsen har ifølge ledelsesrepræsentanterne ikke oprettet nogle af foranstaltningerne og 17% har kun oprettet én af de fem foranstaltninger. Lav rummelighed forekommer derfor i 54% af virksomhederne. 18% af virksomhederne har oprettet to foranstaltninger og 12% har oprettet tre foranstaltninger. Middel rummelighed forekommer derfor i 30% af virksomhederne. De resterende virksomheder har enten oprettet fire foranstaltninger (10%) eller alle foranstaltninger (6%). Høj rummelighed forekommer derfor i 16% af virksomhederne. Spørgsmålet er nu, hvilke faktorer, der kan belyse omfanget af virksomhedernes rummelighed. Vi begynder med undersøgelsens baggrundsvARIABLE.

Her viser det sig at virksomhedens branche har forklaringskraft, idet 25% af alle virksomheder i **fremstillingserhvervene** (industrien) har en høj rummelighed mod 12% af virksomhederne indenfor handel, 11% af virksomhederne indenfor bygge og anlæg, 8% indenfor forretningsservice og 11% indenfor anden service. Det synes især at være foranstaltninger, der kan kategoriseres som internt socialt ansvar, som fremstillingserhvervene i højere grad end de øvrige brancher har påtaget sig (til eksempel er der på over 50% af virksomhederne i fremstillingserhvervene medarbejdere med formel aftale om mindre belastende arbejde p.g.a. nedsat arbejdsevne, hvor dette kun gør sig gældende for omkring 30% af virksomhederne i de øvrige brancher. Omvendt er der ingen forskel imellem brancherne med hensyn til om virksomhederne har ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger.¹⁴⁶

Desuden har virksomhedernes geografiske placering også en svag til moderat sammenhæng med deres rummelighed, hvilket betyder, at virksomheder **vest for Storebælt** generelt synes en smule mere rummelige end virksomheder øst for Storebælt. Eller med andre ord, at når vi finder rummelige virksomheder er der en svag til moderat tendens til at disse i større omfang vil befinde sig vest for Storebælt. Derimod har virksomhedens alder (etableringsår), koncerntilhørsforhold eller ejerforhold (dansk eller udenlandsk ejert) ingen selvstændig betydning for den samlede rummelighed eller for de enkelte foranstaltninger.

Det synes oplagt at forvente, at virksomheder, som er afskærmet fra en stærk **konkurrence** på markedet, vil have mulighed for at påtage sig sociale forpligtelser uden at dette har afgørende

sygdomsopfølgning (s32b), jf. appendiks 3. Der er indlagt som forudsætning af virksomheden skal have besvaret alle spørgsmålene (N=1631).

146 Forskellen mellem brancher kunne formentlig skyldes, at virksomhederne i fremstillingserhvervene generelt er større end virksomhederne i de øvrige brancher. Dette synes imidlertid ikke at være tilfældet, idet antallet af 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) per 100 medarbejdere også er signifikant højere i fremstillingserhvervene end i de øvrige brancher.

betydning for virksomhedens overlevelse på markedet. Datamaterialet tyder imidlertid på den omvendte sammenhæng, at virksomheder som er meget konkurrenceudsatte har adopteret flere tiltage, som sikrer rummelighed end virksomheder, som er mindre konkurrenceudsatte. Der er en statistisk signifikant og moderat sammenhæng mellem hvorvidt virksomheden har oplevet skærpet konkurrence fra andre virksomheder de seneste år og antallet af 'rummelighedstiltag' den har adopteret. To-tredjedele af virksomhederne som ingen ændring har oplevet i konkurrencen har en lav rummelighed, hvor dette kun gør sig gældende for knap halvdelen af virksomhederne, som har oplevet en meget skærpet konkurrence de seneste år. Virksomhedernes konkurrenceudsathed er således tilsyneladende ikke en barriere for deres rummelighed – måske tværtimod. Et forhold der muligvis kan forklares med at virksomheder som oplever stigende konkurrence forsøger at tilpasse sig stigende krav og forventninger i deres omgivelser om socialt ansvarlig adfærd, det vil sige er udsat for et stærkere **stakeholderpres** (jf. nedenfor). At virksomhedernes værditilvækst (arbejdsproduktivitet) i 1999 eller om virksomhedernes beskæftigelsesmæssigt er i fremgang eller nedgang heller ikke har en selvstændig betydning for hverken den generelle rummelighed eller de specifikke foranstaltninger, antyder desuden, at der ikke synes at være en positiv sammenhæng mellem virksomheder med gunstige økonomiske vilkår og social ansvarlighed. Konkurrenceudsatte virksomheder i beskæftigelsesmæssig nedgang eller med ringe værditilvækst påtager sig således ikke et mindre socialt ansvar, hvilket delvist antyder, at den førnævnte konjunkturreffekt i hvert fald ikke kan bekræftes, altså at det kun er de økonomiske velfungerende der påtager sig et socialt ansvar.

Virksomhedens **størrelse** synes derimod at have afgørende betydning for omfanget af VSA. Der er en signifikant og positiv sammenhæng mellem størrelse og rummelighed, således at jo flere ansatte virksomheden har, desto større sandsynlighed for at den har adopteret flere foranstaltninger, som det ses nedenfor:

Tabel 7.5. Virksomhedsstørrelse og rummelighed (%)

<i>Rummelighed</i> <i>Størrelse</i>	<i>Høj rummelighed</i> <i>4-5 foranstaltninger</i>	<i>Middel rummelighed</i> <i>2-3 foranstaltninger</i>	<i>Lav rummelighed</i> <i>0-1 foranstaltninger</i>	<i>Total</i> <i>(N)</i>
Små virksomheder (20-49 ansatte)	9	25	66	100 (855)
Mellemstore virksomheder (50-99 ansatte)	18	32	50	100 (358)
Store virksomheder (100 eller flere ansatte)	29	38	33	100 (395)
Total	16	30	54	100 (1608)

$p < 0,0005$, Gamma: $-0,415$.

Som det ses af tabellen, stiger forekomsten af høj rummelighed med virksomhedsstørrelsen, således at 29% af de store virksomheder (100 ansatte eller flere) har en høj rummelighed (adopteret enten 4 eller 5 foranstaltninger) mod 9% af de små virksomheder (mindre end 50 ansatte). Omvendt har hele 66% af de små virksomheder en lav rummelighed (adopteret en eller ingen foranstaltninger), mod kun 33% af de store virksomheder. Det ligger imidlertid i sagens natur, at der er en større sandsynlighed for, at store virksomheder med mange ansatte i det hele taget har medarbejdere, for hvem det er relevant at etablere aftaler om mindre belastende arbejde (formelle og uformelle skånejobs), eller er blevet kontaktet af kommunen vedrørende samarbejde om virksomhedsrevalidering eller tidlig sygdomsopfølgning. At der blot er fastholdt en enkelt medarbejder med nedsat arbejdsevne, eller integreret en enkelt arbejdsløs i aktivering, er således tilstrækkeligt til, at den pågældende virksomhed scorer point i indekset, hvilket i sagens natur er mere sandsynligt på større virksomheder. Større virksomheder har ydermere lettere ved at markedsføre sig på et socialt image, eller organisere produktionen, så der kan tages skånehensyn. Små- og mellemstore virksomheder, som dominerer den danske erhvervsstruktur, har derimod ikke været så synlige i debatten om og eksemplerne på VSA, hvilket ikke er ensbetydende med at de ikke påtager sig sociale ansvar, måske nærmere at de ikke har kompetencerne, ressourcerne eller interessen i at markedsføre sig herpå. De mindre virksomheder synes at arbejde mere uformaliseret og ustruktureret med det sociale ansvar (jf. Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002, s. 151). Dette indikeres også når procentdelen af 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) i forhold til det samlede antal medarbejdere på virksomheden sættes i forhold til virksomhedsstørrelse:

Tabel 7.6. Procentdel 'uofficielle' skånejobs i forhold til samlet antal medarbejdere, fordelt på virksomhedsstørrelse

	<i>Procentdel 'uofficielle' skånejobs i forhold til samlet antal medarbejdere</i>	<i>(N)</i>
Små virksomheder (20-49 ansatte)	2,26%	924
Mellemstore virksomheder (50-99 ansatte)	2,40%	399
Store virksomheder (100 eller flere ansatte)	1,63%	445
Total	2,13%	1768

Når der tages højde for antallet af medarbejdere, at det faktisk omvendt de små og mellemstore virksomheder, der i større omfang end de større virksomheder er tilbøjelige til at oprette 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud), et resultat der stemmer overens med SFIs undersøgelser (jf. f.eks. Kruhøffer og Høgelund 2001, s. 15). De små virksomheder har således knap 2,3% medarbejdere i 'uofficielle' skånejobs af de samlede antal af medarbejdere, de mellemstore har 2,4% og de store virksomheder har blot 1,6% i 'uofficielle' skånejobs. Man kan således ikke på baggrund af nærværende undersøgelse konkludere, at de større virksomheder er mere socialt ansvarlig end mindre virksomheder – måske nærmere tværtimod.

Disse baggrundsvariable siger ikke i sig selv meget om hvorfor bestemte typer af virksomheder påtager sig bestemte typer af sociale ansvar. Vi går i det følgende dybere ned i virksomhederne for at vurdere betydningen af virksomhedernes organisering, innovationsevne, personaleplanlægning, fleksibilitetsformer, interne og eksterne samarbejdsrelationer.

7.2.1. Moderne og traditionelle virksomheder

Vi begynder med tesen om, at moderne virksomheder med udviklede human ressource management (HRM) politikker også er det mest socialt engagerede (jf. Holt m.fl. 2003, s. 25). Moderne personalepolitiske strategier for udvikling af medarbejdernes kvalifikationer og kompetencer (HRM) kan imidlertid virke begge veje i forhold til virksomhedernes rummelighed. De moderne organisations- og ledelsesformer opleves generelt positivt af de berørte medarbejdere, idet lønmodtagere med et fleksibelt og udviklende arbejde generelt har en højere jobtilfredshed og lavere risiko for udstødning (Csonka 1999). Internt socialt ansvar

kan potentielt medvirke til at øge medarbejdernes loyalitet, arbejdsglæde og produktivitet og dermed fastholde og udvikle kernemedarbejdernes menneskelige ressourcer. På den anden side stiller moderne organisations- og ledelsesformer også medarbejdere overfor nye og stigende krav til omstillingsparathed, fleksibilitet og effektivitet, som dels kan medvirke til at udstøde arbejdskraft, som har vanskeligt ved at leve op til kravene, dels vanskeliggør integrationen af personer udefra, som ikke er fuldt effektive og arbejdsdygtige (jf. Holt m.fl. 2003).

En første indikation på sammenhængen mellem virksomhedernes udviklingsgrad og sociale ansvarlighed kan fås ved at vurdere hvilke virksomheder, der har gennemført **organisationsændringer** (i perioden 1998-2000). Her viser sig en stærk og signifikant sammenhæng, således at sandsynligheden for at finde en virksomhed med høj rummelighed stiger fra 12% til 19%, hvis den pågældende virksomhed har gennemført organisationsændringer. At virksomheden har gennemført væsentlige organisationsændringer i årene op til undersøgelsestidspunktet øger især sandsynligheden for at virksomheden også har ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund (med 19 procentpoint, idet 42% af virksomhederne, som ikke har gennemført organisationsændringer har ansat anden etnisk arbejdskraft, mod 61% af de virksomheder, som har gennemført organisationsændringer). Desuden øges sandsynligheden for at virksomheden har ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger (med 12 procentpoint), at der på virksomheden er medarbejdere med formel aftale om mindre belastende arbejde (med 13 procentpoint), er samarbejde med kommunen om virksomhedsrevalidering (med 8 procent point) og at der er etableret 'uofficielle' skånejobs på virksomheden (idet der ingen uofficielle skånejobs er på 63% af de virksomheder, som ikke har gennemført organisationsændringer, mod kun 47% på de virksomheder, som har). De moderne virksomheder (i dette tilfælde målt som de virksomheder der har gennemført organisationsændringer) er således de mest rummelige virksomheder både hvad angår det eksterne sociale ansvar (arbejdsløse i aktiveringsordninger og arbejdskraft med anden etnisk baggrund) og det interne sociale ansvar (formel aftale om mindre belastende arbejde, 'uofficielle' skånejobs, virksomhedsrevalidering). Der synes således ikke ud fra det foreliggende datamateriale belæg for at hævde, at de moderne virksomheder skulle være mindre tilbøjelige til at integrere personer udefra.

Sammenhængen mellem organisationsændringer og 'rummelighed' er især stærk for virksomheder, der har gennemført organisationsændringer med det formål at styrke evnen til

løbende at udvikle nye produkter/serviceydelser, hvilket indikerer at (service og produkt) **innovative** virksomheder er mere rummelige end andre virksomheder (jf. nedenfor). Når disse socialt ansvarlige virksomheder gennemfører organisationsændringer er der desuden stor sandsynlighed for, at medarbejderne modtager uddannelse/efteruddannelse, som følge af organisationsændringer, og at samarbejdet med medarbejderne opfattes som havende stor betydning. Sammenhængen mellem organisationsændringer og rummelighed underbygges også, når der spørges mere specifikt til typen af organisationsændringer, idet virksomheder hvor der i perioden 1998-2000 er sket ændringer i virksomhedens **ledelsesstruktur** generelt er mere rummelige end virksomheder, hvor dette ikke er tilfældet. Vi ved imidlertid ikke om 'moderne' virksomheder også i højere grad end mere traditionelle virksomheder producerer flere udstødningstruede, og at det højere interne sociale engagement derfor er udtryk for at disse virksomheder så at sige har problemerne tættere inde på livet.

At der er en højere forekomst at socialt ansvarlige virksomheder blandt de såkaldt moderne virksomheder (kendetegnet ved organisationsændringer, ledelsesændringer og innovation) ses også i sammenhængen mellem rummelighed og den interne **arbejdstilrettelæggelse**. De rummelige virksomheder (der har adopteret 4-5 foranstaltninger) forekommer især blandt virksomheder som benytter en eller flere af følgende 'moderne' værktøjer for arbejdstilrettelæggelse: Planlagt jobrotation (26% med høj rummelighed mod 16% i gennemsnit for alle virksomheder), kvalitetscirkler/-grupper (formel uddelegering af kvalitetskontrol) (24% med høj rummelighed), integration af funktioner (f.eks. salg, produktion) (22% med høj rummelighed), tværfaglige arbejdsgrupper (22% med høj rummelighed), selvstyrende grupper (21% med høj rummelighed) og systemer til indsamling af forslag fra medarbejderne (21% med høj rummelighed). Der er tydeligt at virksomheder, der benytter disse moderne værktøjer for arbejdstilrettelæggelse, er de virksomheder, hvor der er størst sandsynlighed for en høj adoption af foranstaltningerne, som indikerer en rummelig arbejdsplads.

Et af de forhold på 'moderne' virksomheder, som kan medvirke til at forklare deres større rummelighed, er muligvis eksistensen af en **selvstændig personaleafdeling**, som forestår rekrutteringen, udviklingen og afviklingen af arbejdskraft. Generelt har 20% af virksomhederne i undersøgelsen en selvstændig personaleafdeling, hvilket naturligvis er markant stigende med virksomhedens størrelse (46% af de store virksomheder med 100 eller flere ansatte har en selvstændig personaleafdeling, mod 9% af de små virksomhederne med

mellem 20-49 ansatte). Det interessante i nærværende sammenhæng er imidlertid, at sammenhængen mellem selvstændig personaleafdeling og rummelighed stort set synes at forsvinde når der kontrolleres for virksomhedsstørrelse. Såfremt virksomheden har en selvstændig personaleafdeling øges sandsynligheden betydeligt for at virksomheden også har **skriftlige personaleplaner** især for medarbejdere med videregående uddannelse, men også for medarbejdere med erhvervsfaglig uddannelse og øvrige medarbejdergrupper. Igen er der sammenhæng med virksomhedens rummelighed, således at hvis der udarbejdes skriftlige personaleplaner øges chancen for at virksomheden har adopteret flere instrumenter til udøvelsen af rummelighed, dog ikke hvad angår ansættelse af arbejdsløse i aktiveringsordninger, men disse sammenhænge synes som ovenfor, hvad angår selvstændige personaleafdelinger, at forsvinde når der kontrolleres for virksomhedsstørrelse. Der synes således ikke belæg for at hævde, at hverken selvstændige personaleafdelinger eller skriftlige personaleplaner i sig selv bidrager i nævneværdig grad til virksomhedernes rummelighed.

En yderligere indikation på, hvorvidt vi har at gøre med traditionelle eller moderne virksomheder, er, om virksomheden har indført **ny informations- og kommunikationsteknologi (IKT)** i perioden 1998-2000 (når der ses bort fra opgradering af eksisterende systemer). 63% af alle virksomheder har indført ny IKT i perioden, og tendensen hertil stiger med virksomhedernes grad af rummelighed, således at 72% af virksomhederne med høj rummelighed har indført ny IKT, hvorimod dette blot gør sig gældende for 58% af virksomhederne med lav rummelighed.

Der er nedenfor etableret et samlet mål for virksomhedernes udviklingsgrad, hvorved det bliver muligt at udskille traditionelle fra moderne virksomheder. Moderne virksomheder er operationaliseret, som virksomheder, der har gennemført mindst fire af følgende fem tiltag: Organisationsændringer, ændringer i ledelsesstruktur, har en selvstændig personaleafdeling, har introduceret nye produkter/serviceydelser og indført ny informations- og kommunikationsteknologi. Generelt kan således 26% af undersøgelsens virksomheder karakteriseres som moderne (gennemført 4-5 af tiltagene), hvorimod 39% har en middel udviklingsgrad (gennemført 2-3 af de fem tiltag), og de resterende 35% af virksomhederne kan karakteriseres som traditionelle (ikke gennemført nogen eller kun et af de fem tiltag). Når virksomhedernes udviklingsgrad derefter krydses med graden af rummelighed, ses følgende resultater:

Tabel 7.7. Virksomhedernes udviklingsgrad og rummelighed (%)

<i>Rummelighed</i> <i>Udviklingsgrad</i>	<i>Høj rummelighed</i> <i>4-5 foranstaltninger</i>	<i>Middel rummelighed</i> <i>2-3 foranstaltninger</i>	<i>Lav rummelighed</i> <i>0-1 foranstaltninger</i>	<i>Total</i> <i>(N)</i>
Moderne virksomheder	22	38	41	100 (400)
Middel udviklingsgrad	17	32	52	100 (607)
Traditionelle virksomheder	9	25	66	100 (522)
Total	16	31	54	100 (1529)

Virksomhedernes udviklingsgrad: Indeks for om virksomheden har gennemført organisationsændringer (s5), ændret ledelsesstruktur (s11), har selvstændig personaleafdeling (s20), introduceret nye produkter/serviceydelser (s35) og indført ny informations- og kommunikationsteknologi (s44) (jf. appendiks 3). $P < 0,001$, Gamma: 0,299.

Som det ses af tabellen, er der en stærk sammenhæng mellem virksomhedernes udviklingsgrad og deres rummelighed, således at 22% af de virksomheder, der karakteriseres som moderne, har en høj rummelighed, hvorimod dette kun gælder for henholdsvis 17% af virksomhederne med middel udviklingsgrad og 8% af de virksomheder, der karakteriseres som traditionelle. Sammenhængen mellem virksomhedernes udviklingsgrad og rummelighed er statistisk signifikant og relativt stærk for alle typer af social ansvarlighed, både internt og eksternt socialt ansvar.¹⁴⁷ Der synes derfor ikke belæg for at hævde, at moderne virksomheder foretrækker internt socialt ansvar på bekostning af eksternt socialt ansvar. Den nok væsentligste forklaring på denne sammenhæng er, at moderne virksomheder samtidig er de største virksomheder, og, som nævnt ovenfor, at større virksomheder af naturlige grunde svarer bekræftende på spørgsmålene, der er sammenlagt i indekset for 'rummelighed'.¹⁴⁸

På baggrund af de foreliggende data synes tesen om, at moderne virksomheder er mere rummelige end traditionelle virksomheder derfor umiddelbart bekræftet. Forklaringen herpå er imidlertid hovedsageligt, at, hvad der her defineres som moderne virksomheder, er de store virksomheder, der er mere tilbøjelige til at svare bekræftende på anvendelsen af de variable

¹⁴⁷ Selv hvad angår ansættelse af arbejdsløse i aktiveringsordninger har 38% af de moderne virksomheder gjort dette, mod 30% af virksomhederne med middel udviklingsgrad og 21% af de traditionelle virksomheder ($p < 0,001$, Gamma: 0,262).

som henregnes til 'rummelighed'. Når den sociale ansvarlighed derimod sættes i forhold til antallet af medarbejdere, synes sammenhængen mellem virksomhedens udviklingsgrad og rummelighed delvist at forsvinde for de fleste variable. Det andet resultat, som findes på baggrund af analyserne, er, at de moderne virksomheder er mere tilbøjelige end traditionelle virksomheder til at påtage sig et eksternt socialt ansvar (integrere arbejdsløse i aktiveringsordninger og ansætte arbejdskraft med anden etnisk baggrund). Man skal imidlertid være forsigtig med, at konkludere håndfast herpå, idet besvarelsene formentlig kan være udtryk for social ønskværdighed, med andre ord, at moderne virksomheder er bedre bekendte med, hvad der forventes af dem af deres omgivelser, og derfor muligvis er mere tilbøjelige til overdrive deres sociale ansvarlighed. Et andet mål på virksomhedernes udviklingsgrad, som ikke er anvendt til at adskille moderne fra traditionelle virksomheder, men som analyseres selvstændigt nedenfor, er anvendelsen af forskellige fleksibilitetsstrategier.

7.2.2. Fleksibilitetsformer og rummelighed

I litteraturen antages det, at moderne virksomheder foretrækker at benytte funktionel fleksibilitet (f.eks. personalemæssige rokeringer internt i jobhierarkiet) fremfor numerisk fleksibilitet (f.eks. ændringer af personaleantallet) for at fastholde kernearbejdskraftens humane kapital, og at der således opbygges stærke interne arbejdsmarkeder i moderne virksomheder. Omvendt, antages det, at mere traditionelle virksomheder i højere grad benytter numerisk fleksibilitet (f.eks. ansættelse og afskedigelse) til at regulere personaLEANVENDELSEN, og derfor vil have en større interesse i at integrere personer udefra (f.eks. arbejdsløse i aktiveringsordninger) (jf. Holt m.fl. 2003). Virksomhedernes strategier for personaletilpasning og personaleudvikling (fleksibilitetsstrategier) antages derfor, at have betydning for – ikke så meget omfanget – men mere karakteren af VSA.

I nærværende undersøgelse er det muligt, at sondre mellem fire typer af fleksibilitet: Numerisk, funktionel, temporal og intensiv fleksibilitet (jf. også Atkinson 1985; Jørgensen m.fl. 1990; Nielsen 2004). Generelt fordeler virksomhederne i undersøgelsen således, at numerisk fleksibilitet anvendes hyppigst til at tilpasse de personalemæssige ressourcer til

148 Den oprindelige sammenhæng mellem virksomhedernes udviklingsgrad og rummelighed ($\gamma=0,299$) halveres således næsten, når der kontrolleres for virksomhedsstørrelse (kontrolleret $\gamma=0,178$).

virksomhedens behov (49% af virksomhederne benytter i høj grad ansættelse¹⁴⁹ og 24% benytter i høj grad afskedigelse), dernæst benyttes funktionel fleksibilitet (20% af virksomhederne benytter i høj grad personalemæssige rokeringer mellem forskellige arbejdsfunktioner) og temporal fleksibilitet (20% af virksomheder benytter i høj grad regulering af arbejdstiden), hvorimod de færreste benytter intensiv fleksibilitet (blot 5% af virksomhederne benytter i høj grad skift i arbejdstempo).

Sammenligner vi nu denne anvendelse af forskellige fleksibilitetsformer med adoptionen af tiltag i den 'rummelige virksomhed' fremkommer følgende generelle sammenhænge: (1) En relativ stærk sammenhæng mellem virksomheder, der i høj grad benytter funktionel fleksibilitet (personalemæssige rokeringer mellem forskellige arbejdsfunktioner) og virksomhedens generelle rummelighed, (2) en moderat tendens til at virksomheder, som i høj grad benytter temporal fleksibilitet (regulering af arbejdstiden), er mere rummelige end virksomheder, der ikke gør, (3) en svag tendens til at virksomheder, der i høj grad benytter numerisk fleksibilitet (ansættelse) og intensiv fleksibilitet (skift i arbejdstempo), er mere rummelige generelt end virksomheder, der ikke i så høj grad benytter disse fleksibilitetsformer, og (4) ingen sammenhæng mellem numerisk fleksibilitet (afskedigelse) og rummelighed. Disse sammenhænge kan specificeres yderligere ved at se på sammenhængen mellem fleksibilitetsformerne og de enkelte former for socialt ansvar.

¹⁴⁹ Alle virksomheder benytter imidlertid i større eller mindre grad ansættelse som instrument til tilpasning af personaleressourcerne, hvorfor ansættelse er et indirekte mål på numerisk fleksibilitet, der med større sikkerhed kan indikeres ved hjælp af afskedigelse.

Tabel 7.8. Anvendelse af fleksibilitetsformer og karakteren af det sociale ansvar

<i>Fleksibilitetsform</i>	<i>Benytter virksomheden nogle af de følgende muligheder for at tilpasse personalemæssige ressourcer til virksomhedens behov (i høj grad):</i>	<i>De hyppigst forekommende former for socialt ansvar</i>
Numerisk fleksibilitet	Ansættelse	- Ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund ($p < 0,001$, gamma: 0,237)
	Afskedigelse	- Ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund ($p < 0,05$, gamma=0,103)
Funktionel fleksibilitet	Personalemæssige rokeringer mellem forskellige arbejdsfunktioner	- Ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund ($p < 0,001$, gamma=0,292) - Medarbejdere med en formel aftale om mindre belastende arbejde på grund af nedsat arbejdsevne ($p < 0,001$, gamma=0,256)
Temporal fleksibilitet	Regulering af arbejdstiden (overtid, flekstid, fordeling)	- Etableret 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) på virksomheden ($p < 0,001$, gamma=0,160)
Intensiv fleksibilitet	Skift i arbejdstempo	- Etableret 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) på virksomheden ($p < 0,001$, gamma=0,158)

Den første observation, der kan gøres på baggrund af tabellen, er, at den forventede sammenhæng mellem numerisk fleksible virksomheder og eksternt socialt ansvar ikke synes bekræftet. Godt nok er der sammenhæng mellem virksomheder, som i høj grad benytter ansættelse og afskedigelse til personaletilpasning og ansættelsen af arbejdskraft med anden etnisk baggrund, men denne indikator er som nævnt et relativt usikkert mål på virksomhedernes eksterne sociale ansvar. Den forventede sammenhæng mellem numerisk fleksibilitet og integration af arbejdsløse i aktiveringsordninger kan derimod ikke bekræftes på det foreliggende grundlag. Den anden observation, der kan gøres er, at den stærke sammenhæng mellem funktionelt fleksible virksomheder og generel rummelighed skyldes, at virksomheder, der i høj grad benytter personalemæssige rokeringer mellem forskellige afdelinger er mere tilbøjelig til at benytte alle formerne for social ansvarlighed. Sammenhængen er imidlertid stærkest for de to variable, som er nævnt i tabellen ovenfor, altså ansættelse af arbejdskraft med anden etnisk baggrund og medarbejdere med formel

aftale om mindre belastende arbejde. Selvom der også er statistisk signifikant sammenhæng med ansættelse af arbejdsløse i aktiveringsordninger (eksternt socialt ansvar) er dette den svageste af de nævnte sammenhænge ($\gamma=0,184$). Bortset fra ansættelse af etnisk arbejdskraft (der som nævnt er vanskelig at klassificere entydigt) er de øvrige 'rummelighedstiltag', som forventet, udtryk for et internt socialt ansvar. Hvad angår sammenhængen mellem rummelighed og fleksibilitetsformer er resultaterne således mere tvetydige end de forventede analytiske antagelser. Godt nok synes sammenhængene mellem funktionel fleksibilitet og internt socialt ansvar delvist bekræftet, men sammenhængen mellem numerisk fleksibilitet og eksternt socialt ansvar kan ikke bekræftes på det foreliggende grundlag.

De faktorer, der er analyseret ovenfor, som indikationer på henholdsvis virksomhedernes udviklingsgrad og anvendelse af fleksibilitetsformer er primært virksomhedsinterne processer, som det formentlig hovedsageligt er overladt til virksomhedsledelsen at træffe beslutninger omkring. De giver således et indtryk af virksomheden som et relativt lukket beslutningssystem. Der er imidlertid analytisk argumenteret for, at virksomhederne i stigende grad må betragtes som dels koalitioner af (til tider modstridende) interesser, dels som afhængige af krav og forventninger i omgivelserne (jf. kapitel 3). Derfor ses i det følgende nærmere på virksomhedernes interne og eksterne samarbejdsrelationer.

7.2.3. Eksterne samarbejdsrelationer

Det er ved hjælp af virksomhedssurveyen muligt at vurdere betydningen af virksomhedens eksterne samarbejdsrelationer, nærmere bestemt hvordan samarbejdet med en række eksterne aktører har udviklet sig i perioden 1998-2000. Udviklingen i disse eksterne samarbejdsrelationer kan som nævnt benyttes til en partiel vurdering af virksomhedens stakeholderrelationer, når de knyttes til virksomhedens adoption af tiltag under den rummelige virksomhed. Som nævnt er antagelsen i litteraturen om stakeholderteori, at især moderne og store virksomheder er udsat for et stakeholderpres, der driver dem mod større social ansvarlighed overfor egne medarbejdere og personer udefra (jf. afsnit 3.4). Sammenhængen burde være således, at virksomheder, som har udviklet et tættere samarbejde

med eksterne aktører vil påtage sig et større socialt ansvar end virksomheder, som ikke har udviklet et tættere samarbejde.¹⁵⁰

Denne sammenhæng bekræftes også af data. De stærkeste sammenhænge mellem eksterne samarbejdsaktører og rummelighed angår samarbejde med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder, derefter kommer øget samarbejde med videnscentre som universiteter og teknologiske institutter, underleverandører, andre uddannelsesinstitutioner som handelsskoler, tekniske skoler og AMU centre, og endelig kunder og konsulentfirmaer, som det ses af tabellen nedenfor.

Tabel 7.9. Eksterne samarbejdsrelationer og rummelighedsindeks

<i>I hvor høj grad har virksomheden udviklet tættere samarbejde med følgende parter i perioden 1998-2000?</i>	<i>Gamma</i>	<i>Total (N)</i>
Arbejdsformidlingen	0,351	1605
Andre offentlige myndigheder	0,343	1590
Videnscentre som universiteter og teknologisk institutter	0,293	1593
Underleverandører	0,257	1609
Andre uddannelsesinstitutioner som handelsskoler, tekniske skoler og AMU centre	0,247	1605
Kunder	0,212	1614
Konsulentfirmaer	0,158	1597

Alle højsignifikante sammenhænge ($p < 0,001$)

Den indbyrdes rangordning af sammenhængene er interessant, for så vidt som stakeholderteorien tillægger kunder en betydelig vægt som stakeholdere. Det forventes i angloamerikansk stakeholderlitteratur (jf. Freeman 1984), at stakeholderrelationer primært

150 En af de sjældne danske undersøgelser af stakeholderledelsens udbredelse, finder på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt bestyrelsesformændene i de 1000 største danske virksomheder, at bestyrelserne ser deres primære opgave, som at varetage ejer- og selskabsinteresser, dvs. indtjening er en dominerende målsætning. Varetagelsen af stakeholderinteresser, navnlig overfor medarbejdere og kunder, har imidlertid også væsentlig betydning for godt halvdelen af respondenterne, hvorimod varetagelse af offentlige interesser er lavt prioriteret. Traditionelle shareholder interesser (selskabs-, ejerinteresser og indtjening) ses tilsyneladende ikke som modsætning til stakeholder interesser (tilfredse kunder og medarbejdere). Blandt stakeholderne er det overvejende kunder og medarbejdere, der tages hensyn til i bestyrelsens diskussioner, og i mindre grad leverandører, banker, politikere og myndigheder, miljøbevægelserne og pressen. Over en tredjedel (37%) af respondenterne angav imidlertid, at det er en del af bestyrelsens arbejdsopgaver at øve indflydelse på den politiske proces (Folketinget, kommunalbestyrelse m.v.) (Thomsen m.fl. 2002, kap. 4). Undersøgelsen viser således at stakeholderledelse ikke er ukendt blandt de største virksomheder, men kan imidlertid ikke sige noget om stakeholderledelsens udbredelse blandt mellemstore og små virksomheder.

opstår som følge af markedspres, herunder navnlig, at kritiske forbrugere forventer, at virksomhederne påtager sig et socialt ansvar. Dette synes ikke i så høj grad at være tilfældet i nærværende undersøgelse af danske private virksomheders eksterne samarbejdsrelationer. Her har styrkede samarbejdsrelationer med offentlige myndigheder (navnlig arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder) en betydelig større forklaringskraft overfor virksomhedernes rummelighed, hvilket også stemmer overens med denne afhandlings antagelse om, at VSA i en danske sammenhæng er et samspil mellem offentlige myndigheder og private virksomheder, der ikke overlades til virksomhedernes forgodtbefindende, og hvor offentlige myndigheder kan betragtes som enhver anden stakeholder. På den anden side er det imidlertid de færreste virksomheder der har styrket samarbejdet med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder i perioden 1998-2000. Blot 18% af virksomhederne har i høj grad eller nogen grad styrket samarbejdet med arbejdsformidlingen og 15% har styrket samarbejdet med andre offentlige myndigheder, hvorimod langt større andele i høj eller nogen grad har styrket samarbejdet med kunder (87%) og underleverandører (74%). Selvom vi i princippet ikke kender udgangspunktet, er der formentlig et betydeligt forbedringspotentiale til stede i samarbejdet mellem virksomhederne og offentlige myndigheder.

Hvad angår sammenhængen mellem den rummelige virksomhed og samarbejdet med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder er disse gengivet nedenfor:

Tabel 7.10. Udviklet tættere samarbejde med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder i forhold til virksomhedernes rummelighed (%)

		<i>Høj rummelighed</i>	<i>Middel rummelighed</i>	<i>Lav rummelighed</i>	<i>Total (N)</i>
Arbejds- formidlingen	I høj grad eller i nogen grad	25	39	36	100 (283)
	I ringe grad eller slet ikke	15	29	57	100% (1231)
Andre offentlige myndigheder	I høj grad eller i nogen grad	35	29	36	100% (242)
	I ringe grad eller slet ikke	13	30	57	100% (1208)

Som det ses af tabellen, har 25% af de virksomheder, som i høj eller nogen grad har udviklet et tættere samarbejde med arbejdsformidlingen en høj grad af rummelighed (adopteret 4-5

tiltag), hvorimod det kun gælder for 15% af de virksomheder, som i ringe grad eller slet ikke har udviklet et tættere samarbejde med arbejdsformidlingen. Hvad angår samarbejde med andre offentlige myndigheder er procentdifferenceen endnu større, idet 35% af de virksomheder, som har udviklet et tættere samarbejde med andre offentlige myndigheder, har en høj rummelighed, mod 13% af de virksomheder, som i ringe grad eller slet ikke har udviklet et tættere samarbejde med andre offentlige myndigheder. Selvom vi i princippet ikke kender kausalretningen, altså om virksomhederne er blevet mere rummelige på grund af samarbejdet med henholdsvis AF og andre offentlige myndigheder eller om virksomheder med en højt udviklet rummelighed i forvejen er mere tilbøjelige til at samarbejde med AF og andre myndigheder, giver dette resultat en stærk indikation af at samarbejdet med offentlige myndigheder gør en forskel i forhold til virksomhedernes sociale ansvarlighed. Hvilke typer af social ansvarlighed er det så at samarbejdet med AF og andre offentlige myndigheder øger sandsynligheden for?

Samarbejde med AF øger i betydelig grad sandsynligheden for at virksomheden har ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger (50% af virksomhederne som i høj eller nogen grad har udviklet tættere samarbejdet med AF har ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger, hvorimod dette kun gælder for 26% af de virksomheder som i ringe grad eller slet ikke samarbejder med AF, det vil sige en procentdifference på 24%). Samarbejde med AF, hvad enten initiativet kommer fra virksomheden eller AF, er således en garant for, at sikre virksomhedernes eksterne sociale ansvar. Desuden øges sandsynligheden for at virksomheden har etableret samarbejde med kommunen omkring virksomhedsrevalidering (procentdifference på 20%) og at virksomheden har etableret samarbejde med kommunen omkring tidlig sygdomsopfølgning (procentdifference på 14%). Hvad angår samarbejde med andre offentlige myndigheder øger dette i meget høj grad sandsynligheden for at virksomheden har etableret samarbejde omkring virksomhedsrevalidering (49% af virksomhederne som i høj eller nogen grad har øget samarbejdet med andre offentlige myndigheder har etableret samarbejde omkring virksomhedsrevalidering, hvor dette kun gælder for 23% af de virksomheder som i ringe grad eller slet ikke har udviklet samarbejdet med andre offentlige myndigheder, det vil sige en procentdifference på 26%). Desuden øges sandsynligheden for at virksomheden har etableret samarbejde omkring tidlig sygdomsopfølgning (procentdifference på 18%), at virksomheden har arbejdsløse i aktiveringsordninger (procentdifference på 18%), eller at der på virksomheden er medarbejdere med formel aftale om mindre belastende arbejde (procentdifference på 18%). Disse stærke og statistisk signifikante sammenhænge

understreger igen at virksomhedernes samarbejde med offentlige myndigheder (AF, kommunen m.v.) hænger sammen med virksomhedens rummelighed, og især at et øget samarbejde virker fremmende for at få arbejdsløse integreret på arbejdspladserne i aktiveringsordninger eller at fastholde medarbejdere ved hjælp af virksomhedsrevalidering og tidlig sygdomsopfølgning. Med andre ord, at de formelle ordninger for social ansvarlighed benyttes på virksomhederne, og at samarbejde med offentlige myndigheder således virker stærkt befordrende for adoptionen af offentlig politik.

Hvad angår stakeholderteorien er der som nævnt generelt en sammenhæng mellem virksomhedernes rummelighed og et udviklet samarbejde med en række eksterne samarbejdsaktører, hvor denne sammenhæng som nævnt ovenfor er stærkest for samarbejdet med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder. Et øget samarbejde med kunder og underleverandører, som nok er de mest relevante i forhold til den angloamerikanske version af stakeholdertankegangen (jf. afsnit 3.4), er moderat til stærkt korreleret med virksomhedernes rummelighed og de forskellige typer af social ansvarlighed. Resultaterne kan formentlig tolkes således at kunder og underleverandører ikke udøver et stærkt selvstændigt pres for at private danske virksomheder skal påtage sig et socialt ansvar, men at de heller ikke stiller sig hindrende i vejen herfor. Og at det stærke og effektfulde samarbejde med eksterne aktører omkring det sociale ansvar i højere grad formidles gennem arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder. Dette kunne indikere at presset for virksomhedernes sociale ansvar ikke i høj så grad er et markedskrav for danske private virksomheder, men mere et offentligt krav som formidles gennem offentlige myndigheder. Denne tolkning stemmer også overens med den særlige danske forståelse af VSA, som et samspil mellem offentlig politik og virksomhedspolitik (jf. afsnit 3.3). Det er imidlertid ikke muligt med de foreliggende data at foretage en mere tilbundsående analyse af stakeholderteorien, navnlig fordi kausalretningen som nævnt er uklar og fordi der ikke i virksomhedssurveyen er etableret en direkte sammenhæng mellem stakeholdere og virksomhedernes sociale ansvar.

7.2.4. Interne samarbejdsrelationer

Som nævnt er et karakteristisk træk ved det danske arbejdsmarkedssystem et udbredt og institutionaliseret samarbejde mellem ledelse og medarbejdere. Generelt er spørgsmålet, om betydningen af interne samarbejdsrelationer for VSA imidlertid underbelyst i såvel den

internationale som danske litteratur.¹⁵¹ Det kan enten skyldes, at beslutninger om VSA betragtes som forbeholdt virksomhedsledelsen eller virksomhedsejerne, hvilket synes tilfældet i en angloamerikansk sammenhæng, hvor samarbejdsrelationerne mellem ledelse og medarbejdere ikke er så institutionaliserede og formaliserede, som i en dansk sammenhæng, eller det kan skyldes at medarbejderne ses som en barriere for VSA.¹⁵² I det følgende skal vi derfor dels se på om VSA er et ledelsesprojekt eller et fælles projekt, dels om medarbejderinvolvering og –participation virker fremmende eller hæmmende for VSA.

Virksomhederne kan benytte forskellige former for samarbejde med medarbejderne, som kan klassificeres efter om samarbejdet er direkte eller indirekte og om samarbejde er individuelt eller kollektivt. Denne klassificering svarer for så vidt til to forskellige retninger i litteraturen om samarbejde mellem ledelse og medarbejdere i virksomheder, der i Nielsen (2004, s. 118-119) betegnes henholdsvis involveringsregimet (ledelsens initiativ) eller participationsregimet (medarbejdernes initiativ). Involveringsregimet er teoretisk begrundet i sammenhængen mellem individuel motivation og arbejdspræstationer og knytter an til teorier om human relations, human resources og employee relations, hvor pointen er, at medarbejdernes direkte involvering i organisationsudviklingen er nødvendig for at skabe individuel commitment og loyalitet. Derimod udspringer participationsregimet af industrial relations tilgangen, hvor den kollektive participation ses som en forudsætning for demokrati på arbejdspladsen og ønsket om delt ledelsesret (jf. Nielsen 2004, s. 118-119). I Nielsens undersøgelse er der spurgt til hvordan samarbejdet med medarbejderne generelt er tilrettelagt i forbindelse med interne organisationsændringer i virksomheden (jf. appendiks 2, spørgsmål 16). Indikatorerne på involveringsregimet er, at der tages direkte kontakt til individuelle medarbejdere efter behov (89% af virksomhederne svarer ja hertil), der indkaldes til fællesmøder med de berørte medarbejdere (83%), der indkaldes til fællesmøder med alle medarbejdere (65%) og at der er oprettet en eller flere projektgrupper, hvor ledelse og medarbejdere er repræsenteret (47%). Participationsregimet antydes derimod ved at samarbejde omkring interne

151 Arbejdsmiljøinstituttets forskning på den Nationale Arbejdsmiljøkohorte antyder imidlertid, at der faktisk kan være en positiv sammenhæng mellem interne samarbejdsrelationer og VSA. Analysen viser at, hvis man arbejder på en virksomhed, der prioriterer medarbejderudvikling (defineret som brug af medarbejdersamtaler/udviklingssamtaler, organisatoriske ændringer for at give medarbejderne større selvstændigt ansvar, ændring af medarbejderens arbejdsopgaver for at fremme den personlige udvikling, kurser for medarbejdere, uddannelse/udvikling af ledere, samt fælles kultur og korpssånd på virksomheden) og efteruddannelse (målt som antal arbejdsdage per år medarbejderne bruger på efteruddannelse), halveres risikoen for udstødning fra arbejde (defineret som overgang fra arbejde til sygedagpenge i mindst otte uger eller modtagelse af førtidspension). Denne type virksomheder er også bedre til at fastholde medarbejdere med dårligt helbred.

organisationsændringer foregår gennem samarbejdsudvalget regi (30%), medarbejderrepræsentanter, der deltager i ledelsens fællesmøder (18%) og medarbejderrepræsentant i virksomhedens bestyrelse (14%). Spørgsmålet er nu hvorvidt og hvorledes disse samarbejdsformer har betydning for virksomhedernes rummelighed. De statistisk signifikante sammenhænge mellem rummelighed og indikatorerne på henholdsvis involvering og participation er gengivet nedenfor.

Tabel 7.11. Samarbejdsformer og rummelighed

<i>Teoretisk dimension</i>	<i>Hvordan er samarbejdet med medarbejderne generelt tilrettelagt i forbindelse med interne organisationsændringer i virksomheden?</i>	<i>Gamma</i>	<i>(N)</i>
Participations-regimet	Det foregår via medarbejderrepræsentant i virksomhedens bestyrelse	0,231	1016
	Det foregår i samarbejdsudvalget regi	0,229	1022
Involverings-regimet	Der indkaldes til fællesmøder med de berørte medarbejdere	0,230	1028
	Der oprettes en eller flere projektgrupper, hvor ledelse og medarbejdere er repræsenteret	0,170	1031

Alle højsignifikante sammenhænge ($p < 0,001$).

For det første, er der ikke signifikant sammenhæng mellem rummelighed på den ene side og tre af indikatorerne, nemlig at medarbejderrepræsentanter deltager i ledelsens fællesmøder, at der indkaldes til fællesmøder med alle medarbejdere, eller at der tages direkte kontakt til individuelle medarbejder efter behov. For det andet, er der signifikante og relativt stærke sammenhænge mellem rummelighed på den ene side og to af indikatorerne på participationsregimet (henholdsvis medarbejderrepræsentant i virksomhedens bestyrelse og deltagelse via samarbejdsudvalget) samt to af indikatorerne for involveringsregimet (henholdsvis fællesmøder med de berørte medarbejdere og oprettelse af projektgrupper). Dette betyder konkret, at for eksempel 20% af virksomhederne med høj rummelighed samarbejder med medarbejderne via medarbejderrepræsentant i virksomhedens bestyrelse, hvor dette kun gælder for henholdsvis 14% af virksomhederne med middel rummelighed og 11% af virksomhederne med lav rummelighed. Det synes således som, at både participations- og involveringsregimet virker fremmende for VSA, og at jo flere samarbejdsformer den enkelte virksomhed benytter, desto højere rummelighed, hvilket ses af tabellen nedenfor.

152 Jf. kapitel 1 hvor fagbevægelsen frygt for CSR blev nævnt eller kapitel 6 hvor medarbejdernes frygt for underminering af kollektive rettigheder blev nævnt.

Tabel 7.12. Rummelighedsindeks og indeks for omfanget af samarbejde med medarbejdere i forbindelse med interne organisationsændringer (%)

	<i>Høj grad af samarbejde</i>	<i>Middel grad af samarbejde</i>	<i>Lav grad af samarbejde</i>	<i>Total (N)</i>
Høj rummelighed	34	54	12	100 (138)
Middel rummelighed	26	55	19	100 (210)
Lav rummelighed	18	59	23	100 (280)
Total	24	56	19	100 (628)

Samarbejdsindeks: Jf. appendiks 3, spørgsmål 16. Høj grad af samarbejde (benytter alle 7 eller mindst 5 samarbejdsformer), middel grad af samarbejde (benytter mellem 3 og 4 samarbejdsformer), lav grad af samarbejde (benytter mellem 0 og 2 samarbejdsformer). Missing values: ved ikke/ikke relevant. $P < 0,001$, Gamma = 0,234.

På virksomheder med en høj grad af rummelighed fordobles chancen næsten for at virksomheden har en høj grad af samarbejde med medarbejderne i forhold til virksomheder med lav rummelighed (fra 18% til 34%) – og omvendt, virksomheder med en lav rummelighed har dobbelt så ofte også en lav grad af samarbejde med medarbejderne i forhold til virksomheder med høj rummelighed (fra 23% til 12%). Dette indikerer også at især de rummelige virksomheder kombinerer samarbejdsformerne i hvad Nielsen (2004, s. 124) betegner et 'situationsbestemt samarbejdsregime', hvor participations- og involveringsregimet således ikke udelukker hinanden, men nærmere er gensidigt supplerende. En tilsvarende – omend svagere – sammenhæng findes mellem antallet af personalepolitiske beslutninger, som medarbejderne inddrages i og virksomhedernes rummelighed. Jo flere beslutninger medarbejderne inddrages i vedrørende ansættelser, afskedigelser, personalepolitiske strategier, uddannelse (formel) og kvalificering (læring på arbejdspladsen) (jf. appendiks 3, spørgsmål 23), desto højere rummelighed på den enkelte virksomhed ($p = 0,005$, gamma = 0,106). Dette giver endnu en indikation af, at medarbejderinddragelse i virksomhedsbeslutninger i hvert fald ikke er en hindring for virksomhedernes sociale ansvarlighed – nærmere tværtimod. Samarbejde med virksomhedernes medarbejdere, hvad enten det kommer til udtryk som participation eller involvering, kan derfor betragtes som en forudsætning for VSA, hvilket indikerer, at VSA beslutninger i en dansk sammenhæng mere synes at være et fælles projekt mellem ledelse og medarbejdere end et ledelsesprojekt. En observation, som også stemmer overens med den særlige karakter af det danske

samarbejdsregime, hvor medarbejderne søges involveret i virksomhedernes drift og opgaveløsning både formelt og uformelt.¹⁵³

Dette resultat understøttes yderligere når vi ser på sammenhængen mellem virksomhedernes rummelighed og omfanget af **kollektiv interesserepræsentation**, hvor der viser sig en positiv og moderat sammenhæng mellem virksomhedens rummelighed og andelen af ansatte, som er dækket af kollektiv overenskomst, som især giver sig til udtryk ved at virksomheder, hvor medarbejderne ikke er dækket af kollektiv overenskomst er mindre rummelige.¹⁵⁴ Dette antyder, at den kollektive overenskomstdækning og et aktivt samarbejdsregi på virksomheden kan virke fremmende for VSA, hvilket for så vidt står i modsætning til den gængse opfattelse i den offentlige debat, hvor der kan være en tendens til at udråbe medarbejderne og de faglige organisationer som barrierer for social ansvarlighed.

153 Der må imidlertid tages det forbehold, at der er spurgt til samarbejde med medarbejdere i forbindelse med interne organisationsændringer, som ikke er et direkte mål for hvem der initierer beslutninger om VSA, men et indirekte mål for i hvilken udstrækning medarbejderne inddrages i virksomhedsbeslutninger. Der er således teoretisk set mulighed for, at medarbejderne i høj grad inddrages ved interne organisationsændringer, men ikke hvad angår beslutninger om VSA, hvilket imidlertid i praksis virker usandsynligt.

154 Således er over 20% af virksomhederne, hvor over halvdelen af de videregående uddannede er dækket af kollektiv overenskomst, som har en høj rummelighed, mod 14% af virksomhederne, hvor ingen af de videregående uddannede er dækket af kollektiv overenskomst. Stort set det samme billede tegner sig hvad angår overenskomstdækningen af øvrige medarbejdergrupper.

7.3. Opsamling

Virksomhedsundersøgelsen har vist en række resultater, som udfordrer gængse antagelser i den offentlige debat og litteraturen om VSA, og som ikke tidligere har været undersøgt eksplicit. Før vi opsummerer disse resultater, må der imidlertid først tages nogle **metodiske forbehold omkring virksomhedsundersøgelsens generaliseringskraft og gyldighedsområde.**

Der er nemlig for det første vanskeligt, at operationalisere og måle virksomhedernes adoption af offentlig politik ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaundersøgelsen viser om private danske virksomheder har adopteret foranstaltninger, der kan henregnes til det politiske program om VSA, men ikke om den offentlige politik er årsagen hertil. Problemet er, som altid med spørgeskemaundersøgelser, at der vanskeligt kan laves motivanalyser, altså, at det er vanskeligt, at belyse hvorfor virksomhederne adopterer diverse ordninger og foranstaltninger. Det er således muligt, at virksomhederne har adopteret foranstaltninger uden at være vidende om den offentlige politik, f.eks. som følge af en virksomhedsintern proces. Virksomhedsundersøgelsens spørgsmål er imidlertid en indirekte indikator på adoptionen af offentlig politik, nærmere bestemt politikken om VSA. Den mest indirekte indikator er antallet af 'uofficielle' skånejobs (uden tilskud) på virksomhederne. Denne indikator kan imidlertid tages som udtryk for adoption af partsstyring, altså anvendelsen af overenskomsterne sociale kapitler. Den kan endvidere være udtryk for en virksomhedsintern proces, hvor der tages skånehensyn til udvalgte medarbejdere uden hensyn til overenskomsternes sociale kapitler. Det samme kan være tilfældet med ansættelse af arbejdskraft med anden etnisk baggrund, som ikke nødvendigvis er udtryk for et eksternt socialt ansvar, men også kan udtrykke et ordinært behov for arbejdskraft. De øvrige variable ligger meget tæt op af intentionerne i den offentlige politik om VSA, altså, hvorvidt der på virksomhederne er medarbejdere, som har en formel aftale om mindre belastende arbejde (f.eks. formelle fleks- og skånejobs), hvorvidt virksomhederne ansætter arbejdsløse i aktiveringsordninger og samarbejder med kommunen omkring virksomhedsrevalidering og tidlig sygdomsopfølgning. Det andet metodiske forbehold, som må tages er, at undersøgelsen måler intentionel adfærd fremfor faktisk adfærd, hvilket formentlig medvirker til at virksomhedslederne overdriver omfanget af VSA (social ønskværdigheds bias). Et andet forhold, som medvirker til at omfanget af VSA synes overdrevet i nærværende undersøgelse i forhold til sammenlignelige eksterne undersøgelser (jf. SFI 2002; Holt m.fl. 2003) er

udtrækket af virksomheder, hvor spørgeskemaet er udsendt til de større private virksomheder (med 20 ansatte eller flere). De større virksomheder arbejder formentligt mere systematisk og formaliseret med VSA end mindre virksomheder, og vil, alt andet lige, oftere svare bekræftende på de spørgsmål, der her tages som udtryk for VSA.

Dette ses også ved at krydse indikatorerne på rummelighed med virksomhedsstørrelse. Generelt er virksomhedsstørrelse nok den enkeltstående variabel, som forklarer den største del af variationerne i datamaterialet. De store virksomheder påtager sig i betydelig højere grad end de mindre virksomheder et socialt ansvar, som der er operationaliseret i nærværende undersøgelse. Dette resultat var imidlertid givet på forhånd, idet spørgsmålene i surveyen omkring den rummelige arbejdsplads overvejende spørger om antal, ikke om forekomst (ja/nej). Det gør derimod spørgsmålet om antallet af 'uofficielle' skånejob (uden tilskud) på virksomheden, hvor der viser sig den overraskende sammenhæng, at de 'små' (20-49 ansatte) og mellemstore virksomheder (50-99 ansatte) faktisk har en højere procentdel 'uofficielle' skånejob i forhold til det samlede antal medarbejdere end de større virksomheder (100 eller flere ansatte). **Virksomhedsstørrelse er derfor i realiteten en ambivalent forklaringsfaktor.**

Et andet interessant resultat vedrører den såkaldte konjunktoreffekt, som indikeres indirekte ved hjælp af virksomhedernes konkurrenceudsathed. Her viser det sig, at de virksomheder som i høj grad har oplevet skærpet konkurrence de senere år, faktisk er de virksomheder, som har adopteret flest tiltag, der henregnes til den rummelige virksomhed, og således at konkurrenceudsathed er positivt (omend moderat) korreleret med rummelighed. Virksomhedernes værditilvækst (arbejdsproduktivitet) i 1999 eller om virksomhedernes beskæftigelsesmæssigt er i fremgang eller nedgang har ikke selvstændig betydning for hverken den generelle rummelighed eller de specifikke foranstaltninger. Dette antyder, at der ikke synes at være en positiv sammenhæng mellem virksomheder med gunstige økonomiske vilkår og social ansvarlighed. **Konkurrenceudsatte virksomheder i beskæftigelsesmæssig nedgang eller med ringe værditilvækst påtager sig således ikke et mindre socialt ansvar, hvilket delvist antyder, at den førnævnte konjunktoreffekt i hvert fald ikke kan bekræftes, altså at det kun er de økonomiske velfungerende virksomheder, der påtager sig et socialt ansvar.** En anden konditionerende faktor, som har betydning for omfanget og karakteren af VSA, er virksomhedernes udviklingsgrad, altså om virksomheden kan betragtes som moderne eller traditionelle.

En antagelse i litteraturen om VSA er, at moderne virksomheder foretrækker at påtage sig et internt socialt ansvar fremfor eksternt socialt ansvar (jf. Holt m.fl. 2003). **Der er imidlertid ikke belæg i nærværende undersøgelse for, at hævde, at de 'moderne' virksomheder er mindre eksternt socialt ansvarlige**, når 'modernitet' udtrykkes ved at virksomheden har gennemført organisationsændringer, ændret ledelsesstruktur, har selvstændig personaleafdeling, har indført nye produkter/serviceydelser og indført ny informations- og kommunikationsteknologi. Derimod er der på disse moderne virksomheder generelt et højere niveau af 'rummelighed' både hvad angår internt og eksternt socialt ansvar, hvilket navnlig skyldes at de moderne virksomheder også er de større virksomheder. Disse moderne virksomheder benytter ofte human ressource management (HRM) som et strategisk ledelsesværktøj til at rekruttere, udvikle og afvikle arbejdskraft. HRM indikeres i undersøgelsen af, hvorvidt der er etableret en selvstændig personaleafdeling og udarbejdes skriftlige personaleplaner. Disse HRM værktøjer synes imidlertid ikke at have en større selvstændig betydning for niveauet af socialt ansvar, idet virksomhedsstørrelse forklarer det meste af sammenhængen, altså at virksomheder som i høj grad benytter HRM også er de største virksomheder. At der er en umiddelbar sammenhæng mellem virksomhedernes udviklingsgrad og rummelighed kan formentlig også være udtryk for social ønskværdighed, idet virksomhedslederne på store og moderne virksomheder formentlig er bedre bekendte med omgivelsernes forventninger om, at moderne virksomheder påtager sig sociale ansvar og plejer sine stakeholderrelationer.

Et andet udtryk for 'modernitet' er virksomhedernes anvendelse af forskellige fleksibilitetsformer, hvor det i litteraturen antages, at moderne virksomheder foretrækker at benytte funktionel fleksibilitet til at fastholde en stab af kernemedarbejdere (dvs. internt socialt ansvar), hvorimod mere traditionelle virksomheder foretrækker at benytte numerisk fleksibilitet til at regulere personaleanvendelsen (dvs. eksternt socialt ansvar). **Hvad angår sammenhængen mellem rummelighed og fleksibilitetsformer er resultaterne af denne undersøgelse imidlertid mere tvetydige end de forventede analytiske antagelser.** Godt nok synes sammenhængen mellem funktionel fleksibilitet og internt socialt ansvar delvist bekræftet, men sammenhængen mellem numerisk fleksibilitet og eksternt socialt ansvar kan ikke bekræftes på det foreliggende grundlag. Dette skyldes for det første, at der ikke er en sammenhæng mellem ansættelse og afskedigelse på den ene side (numerisk fleksibilitet) og integration af arbejdsløse i aktiveringsordninger på den anden side (eksternt socialt ansvar).

Og for det andet, at virksomheder som i høj grad benytter personalemæssige rokeringer mellem forskellige arbejdsfunktioner (funktionel fleksibilitet) er mere tilbøjelige til at benytte alle formerne for socialt ansvar (både internt og eksternt socialt ansvar), omend sammenhængene er stærkest hvad angår det interne sociale ansvar.

Derimod er der relativt stærke sammenhænge mellem rummelighed og henholdsvis eksterne og interne samarbejdsrelationer. Analysen af de eksterne samarbejdsrelationer, som vurderes ud fra om virksomhederne har udviklet et tættere samarbejde med en række eksterne parter i perioden 1998-2000, viser, for det første, at virksomhederne især har intensiveret samarbejdet med kunder og underleverandører og i ringere omfang med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder. Men, omvendt, at de virksomheder, som har styrket samarbejdsrelationerne med offentlige myndigheder (navnlig arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder) er betydelig mere rummelige end dem, som ikke har. Og, at dette samarbejde især øger sandsynlighed for, at den pågældende virksomhed har integreret arbejdsløse i aktiveringsordninger, etableret samarbejde med kommunen om virksomhedsrevalidering og tidlig sygdomsopfølgning, dvs. at samarbejdet virker stærkt befordrende for adoptionen af formelle ordninger under den offentlige politik om VSA. **Et resultat, som stemmer overens med denne afhandlings antagelse om, at VSA i en dansk sammenhæng er et samspil mellem offentlige myndigheder og private virksomheder, der ikke overlades til virksomhedernes forgodtbefindende, og hvor offentlige myndigheder ikke kan betragtes som enhver anden stakeholder.** Resultaterne kan formentlig tolkes således, at kunder og underleverandører – der typisk betegnes som de væsentligste stakeholdere i en angloamerikansk sammenhæng – ikke i en dansk sammenhæng udøver et stærkt selvstændigt pres for at private virksomheder skal påtage sig et socialt ansvar, men at de heller ikke stiller sig hindrende i vejen herfor. Dette indikerer muligvis, at presset for virksomhedernes sociale ansvar ikke i høj så grad er et markedskrav for private danske virksomheder, men mere et offentligt krav som formidles gennem offentlige myndigheder og tilskyndes gennem offentlige styringsinstrumenter. Selvom vi ikke kender udgangspunktet for omfanget af samarbejde mellem virksomheder og offentlige myndigheder, er det ikke urimeligt, at antage, at der her er et betydeligt forbedringspotentiale for et intensiveret samarbejde.

Hvad angår virksomhedernes interne samarbejdsrelationer mellem medarbejdere og ledelse kan samarbejde med og inddragelse af medarbejderne i virksomhedens personalebeslutninger

og øvrige beslutninger betragtes som en forudsætning for VSA, hvad enten samarbejdet kommer til udtryk direkte (involvering) eller indirekte (participation). **Jo mere medarbejderne inddrages i personalebeslutninger eller samarbejder med ledelsen i forbindelse med interne organisationsændringer, desto større social ansvarlighed udviser den enkelte virksomhed.** Dette resultat indikerer, at VSA beslutninger i en dansk sammenhæng mere synes at være et fælles projekt mellem ledelse og medarbejdere end et ledelsesprojekt. En observation, som også stemmer overens med den særlige karakter af det danske samarbejdsregime, hvor medarbejderne søges involveret i virksomhedernes drift og opgaveløsning både formelt og uformelt. Et aktivt samarbejdsregi på virksomheden og en høj overenskomstdækning virker således fremmende for VSA, hvilket for så vidt står i modsætning til den gængse opfattelse i den offentlige debat, hvor der er en tendens til at udråbe medarbejderne og de faglige organisationer som barrierer for social ansvarlighed.

Der synes generelt behov for, at flere virksomheder deltager i VSA, ikke så meget at eksisterende socialt ansvarlige virksomheder udbygger deres social ansvar. Jævnfør blot andelen af virksomhederne, hvor der ikke er medarbejderne med formel aftale om mindre belastende arbejde (60%), som ikke har etableret samarbejde med kommunen omkring virksomhedsrevalidering (71%) eller tidlig sygdomsopfølgning (75%), hvor der ingen 'uofficielle skånejobs' eksisterer (54%) eller ikke er ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger (70%). Og når man medtænker det forhold, at virksomhederne i undersøgelsen overdriver deres sociale ansvar, er der i realiteten endnu højere andele, som ikke benytter nogle af de nævnte ordninger. Dette viser, at der er et betydeligt forbedringspotentiale for VSA – måske mindre i dybden end i bredden. Spørgsmålet om, hvad der kan gøres fra et offentligt og politisk perspektiv for at øge omfanget af VSA, er et spørgsmål vi skal søge at give et bud på i det næste og afsluttende kapitel.

Kapitel 8. Konklusioner

Den analytiske problemstilling for afhandlingen er spørgsmålet om under hvilke omstændigheder private virksomheder adopterer offentlig politik, altså hvordan offentlig politik kan kobles sammen med virksomhedspolitik. Problemstillingens teoretiske relevans udspringer af det forhold, at spørgsmålet om koblinger mellem styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser traditionelt enten er blevet besvaret afkræftende eller ikke blevet underlagt megen systematisk forskning. At problemstillingen er besvaret afkræftende kan skyldes, at offentlig politik og virksomhedsinteresser betragtes som to fundamentalt forskellige domæner, som er underlagt forskellige indbyrdes dynamikker og logikker, og derfor vanskeligt kan bringes på fælles formel. Populært sagt, at virksomhederne er sat i verden for at producere varer og tjenesteydelser og for at tjene en profit, hvorimod offentlig politik har til opgave at 'feje op' efter markedsøkonomiens 'kreative destruktion' og finde samfundsmæssigt acceptable løsninger på fælles problemer. Dette fremgår tydeligt af neoklassisk økonomisk teori, der har en tendens til at se offentlig politik, som underordnet virksomhedernes økonomiske kernefunktioner, eller ligefrem som 'forstyrrende' elementer, der potentielt kan underminere den frie markedsøkonomi og den politiske frihed (jf. Friedman 1962, 1970). At problemstillingen ikke er blevet underlagt megen systematisk forskning (jf. dog Dahl 1959; Cyert og March 1963; Preston og Post 1975; Lindblom 1977; Hernes 1989; Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1987; Jørgensen m.fl. 1990; Ayres og Braithwaite 1992) skyldes dels en tendens i samfundsvidenskabelig forskning til disciplinær spaltning, hvor politologer og forvaltningsforskere på den ene side studerer offentlig politik, administration og politiske processer fremfor samspillet med politikens adressater, hvorimod mainstream økonomer og ledelsesforskere studerer markedsprocesser og virksomhedspolitikker uden videre blik for de politiske rammebetingelsers betydning for virksomhedernes handlinger og interesser. **I afhandlingen er disse dikotomier og monodisciplinære traditioner søgt overskredet i et forsøg på at etablere en tværdisciplinær begrebsramme for forståelsen af samspillet mellem offentlig politik og virksomhedspolitik, nærmere bestemt, hvordan der kan etableres instrumentelle koblinger mellem policyinstrumenter og virksomhedsinteresser. Hvilket også betyder, at modstillingen mellem tvang og frivillighed – mellem 'kommando og kontrol' regulering og frivillig selvregulering – må overskrides.**

Til at kaste lys over spørgsmålet om virksomhedernes adoption af offentlig politik er den danske politik om virksomhedernes sociale ansvar (VSA) udvalgt. Med det politiske program om VSA var det netop hensigten ved hjælp af offentlige styringsinstrumenter, at ansvarliggøre virksomhederne overfor policyproblemer, der tidligere i høj grad blev betragtet som statens og myndighedernes ansvar – i dette tilfælde udstødningen fra arbejdspladserne og marginaliseringen fra arbejdsmarkedet. Politikken, der så at sige, blev 'opfundet' i Socialministeriet i begyndelsen af 1990'erne, er ligeledes en case på social- og arbejdsmarkedspolitiske policy- og styringsprocesser. Heri ligger også et social- og arbejdsmarkedspolitisk argument for relevansen af at beskæftige sig med VSA, idet det politiske program (principielt) indebærer et væsentligt skifte i dansk arbejdsløshedsbekæmpelse. Tidligere har myndighederne været tilbageholdende med at intervenere på arbejdsmarkedets efterspørgselsside, men har i stedet benyttet udbudsorienterede policyinstrumenter (jf. dog jobskabelsesordningen og arbejdsmiljølovgivningen som undtagelser). Med den offentlige politik om VSA bringes virksomhedernes adfærd og holdninger overfor arbejdskraften frem i lyset, og gøres til genstand for offentlig påvirkning. Fokus i den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik skifter principielt i retning af arbejdsmarkedets efterspørgselsside, hvor formålet med den offentlige politik ikke blot er at skabe mere fleksible og mobile arbejdsløse, men også et mere inkluderende arbejdsliv og et mere rummeligt arbejdsmarked (med 'brug for alle' og 'plads til alle' - som har været de officielle slogans). Offentlig politik bringes således indenfor fabriksporten (eller glasdøren, som det vel rettere er i dag) og søger at tilskynde virksomhederne til at forebygge arbejdspladsudstødning og fastholde udstødningstruede. Men i modsætning til for eksempel traditionel aktiveringspolitik benyttes ikke 'hård' regulering (bindende regulative forordninger og sanktioner) til at beordre virksomhederne til at ændre adfærd, men derimod 'blød' regulering (positivt motiverende policyinstrumenter, som overtalelse, økonomiske tilskyndelser og servicetilbud), der skal befordre virksomhederne til at påtage et større socialt ansvar. Det politiske program er således principielt udformet i overensstemmelse med den frivillige kollektive aftalemodel og fastholder virksomhedernes adfærdsautonomi, hvilket gør det interessant at undersøge, om traditionen for politisk ikke-intervention på efterspørgselssiden er knægtet i praksis. **Den social- og arbejdsmarkedspolitiske problemstilling for afhandlingen har dermed været under hvilke omstændigheder det er muligt for det offentlige, at anspore private virksomheder - der værner om deres adfærdsautonomi og økonomiske interesser - til at påtage sig et større socialt ansvar.** Antagelsen er, at denne case kan sige noget mere generelt om

relationerne mellem politiske styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser. Begge problemstillinger, dels den analytiske, dels den social og arbejdsmarkedspolitiske, søges besvaret nedenfor.

8.1. Analytiske koblinger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik

Spørgsmålet om koblinger imellem offentlig politik og virksomhedspolitik - imellem styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser - tager udgangspunkt i det forhold, at offentlige og private aktører i moderne og gennemregulerede samfund ikke kan holdes funktionelt adskilt, men må betragtes som gensidigt afhængige (interdependente). **Det korte svar på den analytiske problemstilling er derfor, at det er muligt at koble styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser på et instrumentelt (analytisk) niveau, altså at binde politiske målsætninger til virksomhedsinteresser, men at vi mangler viden om hvordan og under hvilke omstændigheder dette sker i praksis (operationelle koblinger).** Denne analytiske besvarelse kan ikke udledes af enkeltstående samfundsvidenskabelige teorier eller modeller om relationerne mellem offentlige og private aktører, men er løbende søgt sammenstykket ud fra forskellige bidrag i den politologiske, policyanalytiske, organisationsteoretiske og økonomiske litteratur, altså ved en tværdisciplinær tilgang.

Afhandlingen tager et policyanalytisk udgangspunkt, nærmere bestemt et Lasswellsk inspireret udgangspunkt (jf. Lerner og Lasswell 1951; Lasswell 1970), hvilket indebærer et særligt undersøgelsesperspektiv og en særlig begrebsramme for studiet af politik og politiske processer, som (1) er tværdisciplinært og multimetodologisk, (2) har en kontekstuel problemorientering, og (3) søger at forene analyser af politik med analyser for politik (anvendelsesorientering). Det policyanalytiske udgangspunkt tilsiger imidlertid ikke, hvordan faserne i den politiske proces nærmere bør analyseres, hvorfor det har været nødvendigt, at supplere tilgangen gennem analytiske studier af dagsordensfastsættelse, beslutningsprocesser og implementeringsprocesser (herunder policyadoption). Disse politiske processer kan med fordel holdes analytisk adskilt, omend de i praksis er overlappende og gensidigt afhængige, som demonstreret af VSA som offentlig politik. **En central antagelse er her, at virksomhedernes vilje og evne til at adoptere offentlig politik, afhænger af processerne, indholdet og strukturen af den forudgående policydannelse.** Pointen er, at offentlig politik, som adresseres til virksomhederne, udformes ud fra bestemte antagelser omkring virksomhedernes samspil og modspil i implementeringsprocessen, og at virksomhedernes adoption (eller mangel på samme) føder tilbage til de politiske beslutningsprocesser (policy læring). Der kan således ikke opereres med vandtætte skodder mellem politisk dagsordensfastsættelse, politiske beslutningsprocesser og politikimplementering, herunder

virksomhedernes policyadoption. Det er også grunden til at casen, den offentlige politik om VSA, er analyseret ud fra tre overlappende genstandsfelter; (1) dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori, (2) beslutningsprocessen og den senere policyteori og (3) karakteren og omfanget af private virksomheders sociale ansvarlighed (jf. afsnit 8.2 nedenfor). En policyanalytisk pointe er her, at tid spiller en afgørende – men ofte negligeret – rolle i udviklingen af politiske programmer og i processen fra offentlig politik til virksomhedspolitik.

En væsentlig pointe i forhold til politikdesign er, at tidlige instrumentvalg rammesætter muligheden for efterfølgende at skifte til andre instrumenter, dels som følge af bureaukratisk inerti, dels fordi der skabes bestemte forventninger blandt politikens adressater og målgrupper, som efterfølgende er vanskelige at ændre. Og at forskellige policyinstrumenter har forskellige virkemåder, omkostninger, implementeringsproblemer, træfsikkerhed og gennemslagskraft, hvilket gør instrumentvalget til et politisk og ikke kun teknisk-administrativt valg. **Med udgangspunkt i litteraturen om politikdesign og policyinstrumenter opstilles i afhandlingen en firefoldig typologi over politiske programmer, som går på tværs af politikområder, og kan benyttes i forskellige kombinationer.** Typologien adskiller sig fra eksisterende forskning ved primært to forhold: (1) Aktivitetsprogrammer (offentlige servicetilbud) tilføjes som en selvstændig programtype, der er baseret på organisering som styringsinstrument. I litteraturen om policy design skelnes der traditionelt kun mellem tre generiske instrumenter; pisk (regulering), gulerødder (økonomiske incitamenter) og prædiken (information) (jf. Lowi 1972; Linder og Peters 1987; Peters og Nispen 1998; Vedung 1997, 1998), men, pointen er, at offentlig organisering af aktiviteter (servicetilbud) også har en selvstændig funktion, som en hjælp til at overvinde ressource- og kompetenceunderskud. Typologien adskiller sig desuden ved (2) at hævde, at policyinstrumenter ikke per definition er hverken positivt eller negativt motiverende, men kan være begge dele. Der identificeres således fire generelle politikprogrammer (regulative programmer, motivationsprogrammer, informationsprogrammer og aktivitetsprogrammer), der hver benytter et dominerende policyinstrument (regler, økonomiske tilskyndelser, kommunikation og organisering), selvom disse i praksis ofte kombineres. Offentlig politik kan forbyde og tillade, opkræve og tildele materielle goder, indskrænke og udvide servicetilbud, samt informere og misinformere. Der synes i denne forbindelse generelt at være en bevægelse i offentlig styring fra 'hårde' til 'bløde' styringsinstrumenter (dels fra negativt motiverende kontrol og efterlevelse til positiv motivation via sikring af legitimitet og accept,

dels fra regulative programmer og aktivitetsprogrammer til økonomiske motivationsprogrammer og overtalelsesprogrammer) – en bevægelse som VSA er et typeeksempel på.

Virksomhederne er for sin del søgt forstået som ikke blot økonomiske aktører, men også som politiske og sociale aktører, og dermed som havende andre interesser end kortsigtet indtjening. At betegne virksomhederne som politiske aktører vil formentlig af en del virksomhedsledere, økonomer og politikere blive opfattet som odiøst, ulogisk - ja ligefrem undergravende. Den traditionelle virksomhedsopfattelse tilsiger nemlig, at virksomheder er sat i verden for at producere varer og tjenesteydelser og drives frem af profitmotivet, som hverken kan eller bør skele til offentlig politik eller sociale ansvar udover de primære økonomiske ansvar. Argumentet for at betragte virksomhederne som politiske aktører er imidlertid, dels at en række samfundsmæssige opgaver og funktioner er blevet delegeret til virksomhederne og har stor betydning for den enkeltes arbejds- og levevilkår, for lokalsamfundet, og for samfundets økonomiske og politiske sammenhængskraft, dels at offentlig regulering har fået stigende betydning for virksomhedernes drift og indtjening. Væsentlige samfundsmæssige problemer – f.eks. arbejdspladsudstødning og marginalisering - kan således næppe løses effektivt uden virksomhedernes aktive medvirken. I princippet optræder virksomhederne som politiske aktører i det øjeblik de enten tilegner sig offentlig politik, eller søger at påvirke politiske beslutningsprocesser. Private virksomheder agerer dermed i et politisk landskab, hvor de mere eller mindre aktivt er medspillere og modspillere til de politiske beslutnings- og implementeringsprocesser. Når offentlig politik, som VSA, positivt søger at motivere virksomhederne til policyadoption fremfor at benytte negativt motiverende instrumenter som 'kommando og kontrol regulering' (f.eks. kvoteordninger), bliver offentlig politik muligvis fra et virksomhedsperspektiv andet og mere end forstyrrelser og byrder, der konstruktivt kan hjælpe virksomhederne til at realisere egne og samfundet interesser.

Neoklassiske virksomhedsforståelser levner imidlertid ikke plads til at forstå virksomhedernes faktiske sociale engagement eller at virksomhederne i en dansk sammenhæng kan optræde som aktive social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører. Dette skyldes at teorierne (og ideologierne) enten negligerer eller underbetoner fire forhold, som er afgørende for at forstå virksomhederne som social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører: (1) At rationalitetsforståelsen i neoklassisk teori er for idealistisk og urealistisk, hvis vi skal forstå

virksomhedernes faktiske beslutningsadfærd, (2) at vi ikke evner at forstå virksomhederne som kollektive aktører, herunder kollektive interesser og organisationer, (3) at arbejdsmarkedet ikke kan gøres analogt til andre varemarkeder, herunder at arbejdskraft ikke er en vare og (4) at etik, moral og værdier som 'limer' samfundet sammen udgrænses og tendentielt indebærer en tilbagevenden til en minimal 'natvægterstat'. En alternativ og mere realistisk virksomhedsforståelse må derfor for det første udspringe af det forhold, at virksomhederne som beslutningssystemer ikke har fuldkommen information om konsekvenserne af alle handlevalg og ofte ikke kan træffe 'optimale' beslutninger, men søger 'tilfredsstillende' løsninger ud fra selektiv og begrænset information. Og at virksomhederne med fordel kan anskues som koalitioner af (til tider divergerende) interesser, der søges kompromisser imellem, fremfor som homogene enhedsaktører (jf. Cyert og March 1963). For det andet har virksomhederne formentlig ikke blot kortsigtede økonomiske interesser for øje, men også langsigtede samfundsmæssige interesser, idet de som nævnt også er sociale og politiske aktører (jf. Ackerman og Bauer 1976). For det tredje er arbejdsmarkedet ikke identisk med andre varemarkeder, men en socialt konstrueret og politisk medieret konfliktstruktur, der frembringer 'markedsfejl' og påkalder sig behov for regulering (jf. Peck 1996). Herunder taler den stigende betydning af den humane kapital for, at det næppe er i alle virksomhedernes interesse at benytte en 'brug og smid væk' politik overfor arbejdskraften, men at nogle virksomhederne fastholder kernemedarbejdere og værner om de menneskelige ressourcer. For det fjerde indgår moralske og normative overvejelser også i virksomhedernes adfærd og beslutninger, og bidrager til, at markedet i det hele taget kan eksistere (f.eks. gennem tillid) (jf. Oddvar Eriksen 1993). Gennem denne negative afgrænsning fra neoklassisk økonomisk teori og neoliberale samfundsforståelser kan der opstilles et alternativt bud på forståelsen af virksomhedsinteresser og virksomhederne som politiske aktører.

På et analytisk (instrumentelt) niveau afhænger virksomhedernes adoption af offentlig politik for det første af hvorvidt tilegnelse anses at være økonomisk fordelagtig for den pågældende adressat, altså hvorvidt virksomhederne vurderer, at politikken eller programmet har større økonomiske fordele end ulemper, og dermed indfrier virksomhedens økonomiske interesser. Økonomiske interesser skal forstås bredt, dels som langsigtede interesser i et socialt sammenhængende samfund med forudsigelige og stabile markeds- og afsætningsvilkår, dels som strategiske interesser, hvorved aktører i deres individuelle valg tager hensyn til andre aktørers interesser. Socialt ansvar kan således 'sælges' til virksomhederne med løfter om kortsigtede gevinster i forhold til mere produktive, loyale

og tilfredse medarbejdere, med løfter om reduktion af den opfattede forskel mellem løn og produktivitet for personer med nedsat arbejdsevne, eller med løfter om samfundets sociale sammenhængskraft og markedsoverlevelse. Fra en politisk-administrativ synsvinkel kan policyadoption befordres gennem anvendelse af motivationsprogrammer (incitamentsstyring).

Policyadoption er imidlertid ikke alene et spørgsmål om kort- og langsigtede økonomiske interesser, men også et spørgsmål om adressaternes og målgruppernes opfattelse af politikken legitimitet. Det er muligt, at virksomhederne adopterer offentlig politik trods en negativ cost/benefit kalkule, fordi politikken findes retfærdig, legitim eller ønskværdig. Eller omvendt, at virksomhederne afviser politikken trods en positiv cost/benefit relation, fordi den findes moralsk, politisk eller ideologisk forkastelig. Sandsynligheden for at virksomhederne accepterer offentlig politik øges, såfremt den respekterer virksomhedernes ønske om adfærdsautonomi, hvilket kan kollidere med negativt motiverende regulative programmer (direkte adfærdsstyring). Fra et politisk-administrativt perspektiv kan adressaternes accept af offentlig politik øges gennem særligt to typer af arrangementer: Overtalelsesprogrammer (information, opmuntringer, appeller eller formaninger og trusler), aktivitetsprogrammer (partsinddragelse i politikformulering og politikimplementering, offentlige servicetilbud, lokale sociale partnerskaber). Set fra et politisk synspunkt bygger begge disse virksomhedsinteresser, altså økonomiske interesser og adfærdsautonomi, på en bearbejdning af adressaternes vilje til at adoptere offentlig politik.

Den sidste virksomhedsinteresse, at øge kompetencer og ressourcer, forudsætter at viljen er til stede, men at evnerne er utilstrækkelige. Virksomheder vil derfor have en interesse i at øge deres kompetencer og ressourcer (administrative, personelle, vidensrelaterede), hvilket offentlige myndigheder kan bidrage til gennem aktivitetsprogrammer, der stiller rådgivning, arbejdskraft, uddannelsesmuligheder, infrastruktur og andre servicetilbud til rådighed, og dermed søger at overvinde (individuelle og organisatoriske) kompetence- og ressourceunderskud (udbudsstyring).

Det væsentlige er, at virksomhederne har forskellige motivationsstrukturer – også internt i virksomheden og til forskellige tider – og at den offentlige politik indrettes responsivt, så den kan tilskynde alle virksomheder på samme tid. Der kan således argumenteres analytisk for muligheden af instrumentelle koblinger mellem offentlig politik (regulative programmer, motivations-, informations- og aktivitetsprogrammer) og

virksomhedsinteresser (økonomiske interesser, adfærdsautonomi og kompetencer/ressourcer). En vigtig pointe er imidlertid, at operationelle koblinger (i dette tilfælde mellem det politiske program og virksomhedernes sociale ansvar) ikke kan deduceres på forhånd, men må gøres til genstand for empiriske analyser. Vi vender os nu mod resultaterne af disse empiriske analyser.

8.2. Operationelle koblinger mellem politikprogrammet og virksomhedernes sociale ansvar

Analyserne her adskiller sig fra eksisterende forskning på en række punkter, som er værd at nævne. For det første analyseres det politiske program som en samlet enhed og i et tidsperspektiv. Eksisterende undersøgelser af virksomhedernes sociale ansvar (VSA) og det rummelige arbejdsmarked (DRAM) har derimod typisk været partielle og synkrone evalueringer af enkelte instrumenter, beslutninger eller aktiviteter, som kan henregnes under det politiske program. For det andet analyseres den danske version af VSA, som vanskeligt kan indfanges i navnlig angloamerikanske diskussioner om corporate social responsibility (CSR), idet disse overvejende betragter CSR som en virksomhedsdrevet proces, hvori staten og offentlige myndigheder spiller en relativt tilbagetrukket og passiv rolle. For det tredje analyseres karakteren og omfanget af private virksomheders i forhold til en række faktorer, som ikke tidligere har været gjort til genstand for eksplicit forskning, herunder interne og eksterne samarbejdsrelationer. Disse forskningsstrategiske valg betyder også at undersøgelserne har nogle begrænsninger. For det første er det principielt ikke muligt, at evaluere processer og målrealiseringsgrad for enkeltstående beslutninger, initiativer og ordninger. For det andet betyder det valgte fokus på relationerne mellem politikmagere (offentlige myndigheder) og politiktagere (private virksomheder), at relationerne til andre politikadressater (offentlige institutioner, lokale sociale partnerskaber m.v.) og målgrupper (udstødningstruede og marginaliserede) er underbelyst. For det tredje indebærer definitionen af VSA (frivilligt socialt ansvar i forhold til arbejdskraftanvendelsen), dels at virksomhedernes økonomiske og lovgivningsmæssige ansvar ikke undersøges eksplicit, dels at virksomhedernes brede samfundsmæssige ansvar heller ikke undersøges (f.eks. ansvar i.f.t. lokalsamfund, miljø, leverandører og menneskerettigheder). I forbindelse med de konkrete analyser er der indsamlet forskellige typer af datamateriale. Til at belyse dagsordensfastsættelsen og beslutningsprocessen (jf. kapitel 5 og 6) benyttes navnlig dokumentstudier og interviews med udvalgte respondenter (programmagerne i Social- og Beskæftigelsesministeriet og arbejdsmarkedets parter, jf. appendiks 2) og til at belyse karakteren og omfanget af virksomhedernes sociale ansvar (jf. kapitel 7) benyttes navnlig en spørgeskemaundersøgelse fra foråret 2001, som er udsendt til et repræsentativt udsnit af private danske virksomheder med over 20 medarbejdere - udarbejdet af Peter Nielsen (jf.

Nielsen 2004) - og som indeholdte et batteri af spørgsmål om den rummelige arbejdsplads (jf. appendiks 2).

Det første nedslagspunkt i den politiske proces fra offentlig politik til virksomhedspolitik er dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori for VSA, altså hvordan og hvorfor VSA kom på den politiske dagsorden og hvordan programmet var designet af programmagerne i Socialministeriet. Når VSA i første omgang analyseres i et historisk-institutionelt perspektiv, er det tydeligt, at programmet indebærer både sporafhængighed og sporbrud i forhold til traditionerne i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Sporafhængighed, idet programmet dels blev formuleret i forlængelse af arbejdsmarkedets parter hovedkrav for at medvirke positivt til policyudviklingen, at traditionen for en voluntaristisk arbejdsmarkedsmodel med udstrakt partsstyring gennem frivillige kollektive aftaler fremfor statsstyring og lovgivning blev respekteret, dels blev formuleret i overensstemmelse med 'arbejdsmarkedsdrejningen' i socialpolitikken. Sporbrud, idet programmet i udgangspunktet søgte at tilskynde arbejdsmarkedets efterspørgselsside (virksomhederne/arbejdsgivere) til at internalisere de sociale, økonomiske og personlige omkostninger ved et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked med ringe ansættelsesbeskyttelse, et emne som ikke tidligere i nævneværdig grad havde været gjort til genstand for offentlig politik og systematisk adfærdsnormering. Set fra et virksomhedsperspektiv var VSA imidlertid ikke et nyt fænomen, idet der kan identificeres forskellige typer af socialt ansvarlig adfærd, som har gjort sig gældende i forskellige historiske epoker (f.eks. den paternalistiske virksomhed i den førindustrielle periode). Det nye er, at VSA gøres til en statsdreven strategi fremfor en virksomhedsdreven strategi.

Policyudviklingen omkring VSA starter i en snæver embedsmandskreds i Socialministeriet i 1990ernes begyndelse, idet en gruppe af embedsmænd under ministeriets udviklingskontor får til opgave at kortlægge virksomhedernes eksisterende sociale ansvar og komme med forslag til politikudvikling. I efteråret 1993 'sælger' embedsværket så ideen og en buket af konkrete aktiviteter til Socialministeren, som tager begrebet til sig, og 'sælger' det videre til offentligheden og ikke mindst virksomhederne gennem kampagnen 'Det angår os alle' (januar 1994). VSA starter således som et overtalelsesprogram. Retorisk slog begrebet overraskende hurtigt igennem, og blev positivt modtaget, hvilket bekræftede programmagerne i at de havde opfundet det 'rette begreb på rette tid'. Timingen passede til den daværende diskussion om velfærdsstatens krise, grænser for statens legitimitet og effektivitet, og behovet for en ny

ansvarsfordeling mellem stat, marked og civilsamfund. **Denne udvikling taler for at opfattelsen af en 'krisesituation', hvad enten det er beskæftigelseskrise, velfærdsstatens krise eller økonomisk krise, synes at være en forudsætning for innovativ policyudvikling. Med policyanalytiske termer repræsenterede dagsordensfastsættelsen af VSA en relativt tilfældig og løst koblet proces, hvor flere forskellige elementer flyder sammen og skaber et 'window of opportunity' (jf. Kingdon 1995).** På baggrund af arbejdsløshedskrisen formes to ideer, hvis tid er kommet, ideen om aktivering af kontant- og dagpengemodtagere, som tager form i Zeuthen- og Socialkommissionen, og ideen om VSA, som foregår i en mere lukket og snæver kreds af embedsmænd omkring Socialministeriet. Politisk har forslaget om VSA den fordel i forhold til daværende alternative politiske løsninger på beskæftigelseskrisen (f.eks. arbejdsdeling eller borgerløn), at den stemte overens med grundforestillingerne i den fremvoksende aktiveringsstrategi, at beskæftigelse var vejen til integration i samfundet, at reintegration gik via arbejdsmarkedet, og at mængden af arbejde ikke var konstant, men kunne reguleres politisk. I forhold til aktiveringsstrategien byggede det politiske program om VSA på en stærkere erkendelse af, at det ikke var tilstrækkeligt, at øge efterspørgslen på arbejdskraft gennem 'kickstart' af økonomien eller at udstyre de ledige med tilstrækkelige erhvervs kvalifikationer og sociale kompetencer til at matche virksomhedernes efterspørgsel på arbejdskraft, men at det også var nødvendigt at bearbejde virksomhedernes adfærd og holdninger overfor personer med nedsat arbejdsevne og lange forudgående ledighedsforløb, hvormed arbejdspladsudstødning og arbejdsmarkedsmarginalisering blev gjort til et virksomhedspolitisk problem. Programmageres problemforståelser var både velfærdspolitisk, økonomisk og socialt begrundet. At ideen om VSA kommer på den politiske dagsorden er imidlertid ikke ensbetydende med, at den indeholder en fast policyteori eller utvetydige problemdefinitioner og problemløsningsmodeller. Den tidlige udvikling af politikprogrammet var nærmere udtryk for en eksperimentel læringsproces (jf. Matland 1995).

Det politiske program om VSA fortolkes og forstås derfor også forskelligt af forskellige aktører, og kan for så vidt analyseres ud fra mindst fire forskellige – om end overlappende - problemforståelser: (1) Som et spørgsmål om velfærdssamfundets overlevelse; frygten var at beskæftigelseskrisen og det polariserede arbejdsmarked ville føre til en fastlåsning af en stor andel af befolkningen i permanent offentlig forsørgelse og at viljen til at betale høje indkomstskatter hos den beskæftigede del af befolkningen langsomt ville erodere, med mindre der blev stillet krav om modydelser for offentlig forsørgelse, og med mindre arbejdsmarkedet blev 'åbnet' overfor personer med reduceret arbejdsevne. (2) Som et spørgsmål om

økonomiske besparelser; at aktive tilbud om aktivering og reintegration samt socialt ansvarlige virksomheder kunne mindske presset på de offentlige budgetter, ikke mindst reducere udgifterne til sygedagpenge og førtidspension. (3) Som et spørgsmål om aktivering af menneskelige ressourcer; at skabe 'plads til alle' på det ordinære arbejdsmarked fremfor at fordele det eksisterende arbejde eller passivt forsørge de arbejdsløse. Og som den mest innovative problemforståelse (4) som et spørgsmål om at aktivere virksomhederne i social- og arbejdsmarkedspolitikken; en erkendelse af at det offentlige ikke kunne løse problemerne alene og havde behov for den aflastning (finansielt og opgavemæssigt) som navnlig de private virksomheder kunne tilbyde ved at forebygge, fastholde og integrere. **VSA er således på en og samme tid en velfærdsstatsstrategi, en udbudsstrategi, en efterspørgselsstrategi og en virksomhedsstrategi, og kan, med andre ord, gives forskellige fortolkninger afhængig af aktørorienteringer og interesseløskninger, hvilket medvirker til at skabe et tvetydigt - og konfliktdæmpende - politikprogram med multiple målsætninger, indbyrdes modstridende logikker og dynamikker, som alle aktører kan anføre en verbal opslutning til, men som er vanskelig at gøre operationel.**

Selvom der var inspiration at hente dels i den daværende angloamerikanske ledelses- og etikdiskussion, dels i den europæiske diskussion om social inklusion og partnerskab, og i en række danske lokale partnerskabseksperimenter fik VSA i en dansk sammenhæng en særlig karakter og udformning, som modsvarede daværende og påtrængende socialpolitiske problemer. Den danske version af VSA blev således defineret som en proces, hvorved virksomhederne ansvarliggøres overfor samfundsmæssigt definerede policyproblemer – i dette tilfælde, en offentlig politik, som søger at ansvarliggøre virksomhederne overfor udstødningen af arbejdskraft og overfor integration af personer udenfor beskæftigelse og udenfor arbejdsstyrken. Det rummelige arbejdsmarked (DRAM), der blev den officielle betegnelse for politikområdet (fra cirka 1998-2001, jf. nedenfor), blev i forlængelse heraf defineret, som en proces, hvorved arbejdsmarkedets parter ansvarliggøres overfor samfundsmæssigt definerede problemer – i dette tilfælde, en social partnerskabsstrategi mellem de dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører, som er fokuseret omkring forebyggelse, fastholdelse og integration af arbejdskraft. VSA bliver her et middel til at opnå DRAM fremfor et selvstændigt mål. Gennem disse definitioner er det lykkedes programmagerne at strukturere den efterfølgende policydannelsesproces. **En væsentlig – måske endog afgørende – programkomponent, som har sikret, at VSA ikke forblev på**

programmagerne tegnebræt, men har udviklet sig til en operationel offentlig politik, er forudsætningen om den voluntaristiske og eksperimentelle implementeringsproces.

Programmagerne i Socialministeriet erkendte fra begyndelsen, at traditionel (negativt motiverende) regulering ikke ville blive accepteret af hverken arbejdsmarkedets parter eller virksomhederne. Traditionel regulering ville skabe negative modspillere fremfor positive medspillere - og virksomhedernes og arbejdsmarkedets parter positive medvirken var nødvendig for at politikprogrammet kunne lykkes. Desuden var der mere tekniske begrundelser om reguleringens ineffektivitet; at regulering var for langsom, ufleksibel, usmidig, og ville hæmme kreativitet, innovation og engagement. Og måske mest væsentligt i en dansk sammenhæng, at traditionel regulering ville blive opfattet som en krænkelse af den frivillige kollektive aftalemodel. I stedet er benyttet andre positivt motiverende policyinstrumenter til at sikre virksomhedernes og parternes accept og sikre programmets legitimitet, men som ikke indebærer stærke kontrol- sanktions- og efterlevelsese mekanismer: (1) Overtalelse gennem kampagner, konferencer, samling og spredning af 'best practice', formaninger, trusler m.v. Målet er her at udvikle en fælles forståelse og vision mellem de deltagende aktører ved at holdningspåvirke adressaternes selvforståelser og rolleopfattelser. Holdningspåvirkning er imidlertid ikke ensbetydende med handlingsændringer, hvorfor overtalelsen gradvist er blevet suppleret med (2) økonomiske tilskyndelser, navnlig puljemidler og løntilskudsordninger, der taler til adressaternes økonomiske interesser. Efterhånden som virksomhedskampagnen spredtes og de økonomiske tilskudsordninger benyttes i praksis, bliver programmagerne ydermere opmærksomme på, at der mangler en lokal og institutionel forankring af strategien om VSA. (3) Organisering benyttes derfor som selvstændigt styringsinstrument, blandt andet ved oprettelse af lokale koordinationsudvalg og ved etablering af offentlige servicetilbud som den kommunale virksomhedsserviceordning. **Ulempen ved disse positivt motiverende styringsinstrumenter er imidlertid, at adressaternes faktiske adoption af offentlig politik er vanskelig at kontrollere og normere, og at der kan opstå utilsigtet misbrug, uacceptable implementeringsvariationer, manglende effektivitet – og ikke mindst at frivillighed indebærer stiltiende accept af manglende efterlevelse.**

Frivillighedsstrategien er imidlertid blevet en grundlæggende forudsætning for politikken om VSA, som alle dominerende social- og arbejdsmarkedspolitiske aktører bakker op omkring, men interessant nok ud fra forskellige hensyn. Der er skabt en interessekoalition omkring

frivillighedsstrategien, som de aktører som vil tages alvorligt i debatten, må vedkende sig. **De to nok væsentligste begrundelser for frivillighedsstrategien er, at arbejdsmarkedets parter ønsker at beskytte den frivillige aftalemodel og det kollektive selvstyre, og at programmagerne i stigende grad har konstrueret en positiv social konstruktion omkring de private virksomheder.**

Hvad angår den første begrundelse, er der stærke korporative traditioner for inddragelse af organiserede interesser i det danske politiske system og især i arbejdsmarkedspolitikken, hvilket gør at arbejdsmarkedets parter – ikke så meget virksomhederne som enkeltaktører - har opnået en privilegeret position i de politiske beslutningsprocesser, som gør det vanskeligt, men ikke umuligt, at lovgive uden organisationernes samtykke. Der er (navnlig siden slutningen af 1960'erne) opstået en arbejdsdeling mellem staten og arbejdsmarkedets parter, der betyder, dels at arbejdsløshed, ulykke, sygdom og alderdom kompenseres ved udstrakt velfærdsstatslig beskyttelse og socialisering af markedsskabte risici, dels at en voluntaristisk arbejdsmarkedsmodel med liberale hyr-og-fyr regler sikrer et fleksibelt og mobilt arbejdsmarked. Denne arbejdsdeling og tradition for inddragelse af arbejdsmarkedets parter i de politiske beslutningsprocesser udgør rammevilkår for realiseringen af det politiske program om VSA, som programmet dels må søge at respektere, dels må søge at forskubbe. Arbejdsmarkedets parter har imidlertid sat som hovedbetingelse for deltagelse i policyudviklingen at partsstyring og markedsstyring skal benyttes fremfor statsstyring, hvilket sætter snævre rammer for instrumentvalg og politikken gennemslagskraft.

Hvad angår den anden begrundelse, har programmagerne i Socialministeriet (nu Beskæftigelsesministeriet) udover respekten for den frivillige kollektive aftalemodel skabt en social konstruktion af policyadressaterne, de private virksomheder, som havende en stærk politisk og økonomisk magt og som generelt positivt bidragende til samfundets velfærd og velstand (jf. Schneider og Ingram 1993), og er derfor varsomme med at formulere et politisk program, som ville afskrække eller hindre arbejdsgiverne fra at investere eller udvide produktionen (jf. Lindblom 1977; Hall 1986). Eller som vil mindske arbejdsmarkedet mobilitet og fleksibilitet.

Politikprogrammet bliver dermed relativt hurtigt låst fast omkring frivillighedsstrategien, og vil formentlig vedblive med at være det. At der derved opnås ringe gennemslagskraft og problemløsningsevne, har imidlertid ikke – som antaget i den

instrumentelle del af policydesignlitteraturen – ført til anvendelse af 'hårdere' styringsinstrumenter, netop fordi policyudviklingen ikke er udtryk for en rationel problemløsningsproces. **Det er værd at hæfte sig ved, at den sociale konstruktion af 'regulerings-begrebet' er yderst snæver, idet regulering (af både programmagerne og arbejdsmarkedets parter) forstås som lovgivning, som igen gøres identisk med kvoteordninger og sanktioner (tvang).** Dermed afskæres den sociale regulerings mulige fordele, at korrigere markedsfejl direkte gennem offentlig kontrol og sanktioner. Behovet for fælles standarder, ens konkurrencevilkår og effektiv løsning af samfundsmæssige problemer tages således af den politiske dagsorden. Fremfor at udelukke bestemte typer af instrumenter på forhånd, synes der imidlertid behov for at overveje hver enkelt instrument isoleret og i kombination med andre instrumenter i forhold til effektivitet, træfsikkerhed, omkostninger, acceptgrad, kontrol og sanktionsmekanismer (jf. afsnit 8.3 nedenfor).

Vi bevæger os nu videre til det andet nedslagspunkt i den politiske proces; beslutningsprocessen og den senere policyteori. For, hvis man vil finde ud af under hvilke omstændigheder virksomheder adopterer offentlig politik, er det ikke tilstrækkeligt, blot at analysere hvordan og hvorfor denne politik kom på den politiske dagsorden og hvordan den er designet. Det er også nødvendigt, at analysere hvordan politikken substantielt og procedurelt har udviklet sig, og hvilke beslutninger, der efterfølgende er truffet, herunder hvordan organiserede interesser har søgt indflydelse på policyudviklingen. Dette er søgt indfriet gennem en analyse af forhandlingsspillet om det rummelige arbejdsmarked (DRAM) og den senere policyteori (jf. kapitel 6). Til at belyse forhandlingsspillet om DRAM tages der analytisk udgangspunkt i konflikt- og forhandlingsmodeller (jf. Schelling 1960; Lindblom 1965; Elmore 1978), idet disse ser beslutningsprocesser som genuint politiske (at finde tilfredsstillende løsninger – ofte midlertidige kompromisser - på tvetydige problemer), og dermed hverken som rationelle (finde optimale løsninger på objektive problemer) eller bureaukratiske (finde erfaringsbaserede standardprocedurer gennem hierarkisk regelstyring). Det er næppe muligt at opstille et fælles succesmål for forhandlingerne om DRAM, idet de politiske målsætninger – som anskueliggjort ovenfor - er komplekse og tvetydige, policyteoriene for opnåelse af de forskellige mål er uklare, og aktørerne har forskellige interesser og forståelser af problemets og løsningernes natur. Analysen af forhandlingsprocessen om DRAM fokuserer derfor på graden af konvergens og divergens mellem de forskellige aktørers mål og interesser. Der kan på overfladen identificeres en standardforståelse af DRAMs policyteori i relation til generelle målsætninger, politikindhold

og instrumenter. Efter den 'officielle' kanonisering af begrebet 'det rummelige arbejdsmarked' i 1997, blev DRAM hurtigt, ligesom VSA, en semantisk magnet, som de dominerende aktører i social- og arbejdsmarkedspolitikken blev tiltrukket af og tvunget til at forholde sig til. Det betyder imidlertid ikke, at der er overensstemmelse mellem aktørinteresser, strategier og handlingsorienteringer når vi nærmer os DRAM som operationelt politik program, hvilket demonstreres gennem analyse af firepartsforhandlingerne om DRAM i efteråret 2000. Men det betyder, at der er grundlag for forhandlinger.

Under disse forhandlinger afslørede den 'gode vilje' sig som 'reel modvilje', især hvad angik arbejdsmarkedets parter (DA og LOs) vilje til at lade sig forpligte til at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt. Analysen har vist, at aktørorienteringerne synes fokuseret omkring gensidig frygtsomhed. Arbejdsmarkedets parter stod forenet i frygten for, at politikken om DRAM potentielt kunne udvikle sig til statslig regulering af den frivillige kollektive aftalemodel og af virksomhedernes adfærdsautonomi. **Den 'danske model' synes imidlertid, at havde været en bremseklods for innovativ policyudvikling hvad angår VSA og DRAM som offentlig politik. Arbejdsmarkedets parter har effektivt via deres vetomagsposition i politikformulerings- og implementeringsprocessen evnet at afmontere de 'farlige' elementer i politikken, nærmere bestemt politikken efterspørgselsorientering og forpligtelser på virksomhedernes eksterne sociale ansvar (integration af marginaliserede og udstødte).** Selvom programmagerne i Socialministeriet mest har anvendt truslen om statslig regulering som en tilskyndelse til frivillig selvregulering (en pressionsmekanisme), frygter arbejdsmarkedets parter for, at en konkret forpligtelse på DRAM som politik og på bestemte policyinstrumenter (f.eks. måltal) bliver en 'glidebane' imod statslig regulering og krænkelse af ledelsesretten. Derfor benyttes en afværgedagsorden, hvor de sociale kapitler spiller en væsentlig rolle, som en symbolsk demonstration af, at parterne og virksomhederne i forvejen praktiserer sociale ansvar, som blot er vanskeligt at kvantificere og registrere, og som, hvis de bliver reguleret, vil blive substitueret af formelle sociale ansvarligheder. Anden del af afværgestrategien, som DA og LO deler, er at dreje opmærksomheden væk fra virksomhederne og hen imod manglerne i den kommunale socialpolitik. Arbejdsmarkedet parter synes derfor kun at ville acceptere den offentlige politik, hvis den fokuserer på forebyggelse, fastholdelse og frivillighed. Dette er problematisk for så vidt forebyggelse og fastholdelse opfattes – også af lovgiverne og offentlige myndigheder – som en del af virksomhedernes personaleansvar og adfærdsautonomi, hvorved DRAM som offentlig politik potentielt bliver til en ikke-interventions strategi, som reducerer

myndighedernes rolle til understøtte eksisterende initiativer og overtale flere virksomheder til at deltage (det vil sige en faciliterende og rammeskabende funktion, jf. afsnit 8.3 nedenfor). Fagbevægelsen frygter for sin del en underminering af velerhvervede løn- og arbejdsvilkår, særligt i forbindelse med integration af personer udefra, som også udfordrer fagbevægelsen traditionelle solidaritetsforståelse. Og kommunerne frygter, at parterne via de lokale koordinationsudvalg vil krænke det kommunale selvstyre og for at havne med 'sorteper' (forstået som det eksterne sociale ansvar). Denne gensidige frygtsomhed medvirkede til firepartsforhandlingernes sammenbrud, og virkede paralyserende for innovative initiativer indenfor politikområdet.

Gensidig frygtsomhed kan imidlertid overvindes gennem eksperimentelle implementeringsarrangementer, aktørsamarbejde, etablering af gensidig tillid og policylæring, hvorved konfliktniveauet mindskes og eksperimentelle implementeringsprocesser fastholdes på bekostning af symbolske implementeringsprocesser. Hvad angår spørgsmålet om eksternt socialt ansvar er der imidlertid dybereliggende interessemodsætninger, som vanskeligt lader sig overvinde gennem eksperimentelle implementeringsarrangementer, idet offentlige myndigheder (især kommunerne) på den ene side har en umiddelbar interesse i at 'afsætte' personer uden beskæftigelse og udenfor arbejdsstyrken til private og offentlige virksomheder (eksternt socialt ansvar), imens arbejdsmarkedets parter på den anden side foretrækker at forebygge og fastholde personer på arbejdspladsen (internt socialt ansvar) – omend DAs holdninger er blevet mere positive i takt med frygten for mangel på arbejdskraft. Det eksterne sociale ansvar rejser således en række dilemmaer, som er vanskelige at overvinde i implementeringsprocessen (f.eks. spørgsmålet om substitution, dødvægt, rotation), men som imidlertid ikke har afholdt bestemte typer af virksomheder i at integrere personer udefra (jf. nedenfor).

Konflikt- og forhandlingsmodellen har i forbindelse med denne del af analysen vist sig nyttig, som en analytisk begrebsramme til at forstå firepartsforhandlingerne. Aktørerne indgår i et 'skæbnefællesskab', hvor ingen er tilstrækkelig magtfuld til at gennemtrumfe sin vilje, hvorfor forhandlinger bliver nødvendige for at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt. Der var imidlertid ikke på forhånd etableret et fælles sæt af anerkendte og institutionaliserede regler eller rutiner for firepartsdrøftelserne. Spillet regler var med andre ord uklare, og blev ydermere ikke fastlagt undervejs. Dette er udover aktørinteressernes inkompatibilitet en af forklaringerne på forhandlingernes sammenbrud. Arbejdsmarkedets parter ønskede reelt ikke

at indgå i firepartsforhandlinger, men ønskede forumet nedlagt til fordel for fast institutionaliserede forhandlinger i Det Sociale Råd (nu Beskæftigelsesrådet). Socialministeriet synes for sin del ikke i tilstrækkelig grad at havde indtaget rollen som koordinationscentrum, hvilket afspejles i at dagsordenen og målene for forhandlingerne blev opfattet som uklare. Spillets regler forblev således uklare også undervejs i forhandlingsprocessen, hvor Socialministeriet synes at have en forventning om at forhandlingerne kunne benyttes som et diskursivt dialogforum for etableringen af fælles forståelser, interesser og løsninger, imens arbejdsmarkedets parter opfattede forhandlingerne som 'rigtige forhandlinger', hvor der skulle gives 'indrømmelser', 'købslås' og laves kompromisser. Der kunne således hverken etableres 'interdependens' mellem interesser eller mellem forventninger om forhandlingernes karakter og form. Derudover bestemmes organisatorisk handlekraft (jf. afsnit 1.4) også af prioriteter, ressourcer og kapabiliteter. Hvad angår prioriteter, er der tydeligt, at, da det går op for forhandlingsaktørerne, at der vitterligt er interesse modsætninger på spil (f.eks. i forhold til spørgsmålet om måltal for det eksterne sociale ansvar), synes alle at prioritere en 'afvent og se' attitude indtil de sideløbende folketingsforhandlinger om førtidspensionsreform var afsluttet. LO prioriterer ligeledes at satse på et politisk forlig om fleksjobbernes a-kassetilhørsforhold, da det går op for dem, at kravet ikke vil blive honoreret under firepartsforhandlingerne. Endelig afviser DA måltal for DRAM med begrundelse om, at de som organisation ikke har kapacitet til at tvinge medlemsvirksomhederne til efterlevelse. Viljen til at fortsætte forhandlingerne ebber gradvist ud, og kommer i sidste ende til at handle om at 'redde ansigt' i forhold til offentligheden, der forventer en konkret aftale mellem parterne om DRAM (hvorfor sammenbruddet også udlægges som en udsættelse). Trods det opportune 'historiske øjeblik' for en aftale om arbejdsmarkedets rummelighed demonstrerer forhandlingsspillet, at der hverken var tiden eller stedet for en sådan aftale. Forhandlingernes stille sammenbrud blev dermed et 'convenient temporary point of closure' (jf. Elmore 1978).

Forhandlingsprocessen udtrykker også 'policy closure', at det strategiske terræn for DRAM indskrænkes, dels til de frivillige sociale handlinger virksomhederne finder passende i forhold til rekruttering, vedligeholdelse og afvikling af arbejdskraften, dels til at øge det effektive arbejdsudbud gennem aktiv beskæftigelsespolitik. **Man kan derfor med god grund frygte, at VSA udvikler sig til en symbolsk gestus, der tjener virksomhedernes kortsigtede økonomiske interesser fremfor samfundsmæssigt definerede problemer, med andre ord, at den hidtidige danske forståelse af VSA gradvist nærmer sig den internationale**

forståelse af VSA, som virksomhedernes samfundsmæssige engagement, hvor virksomhederne selv definerer social ansvarlighed og hvilke aktiviteter de ønsker at indskibe sig i. Arbejdsmarkedets parter synes derfor succesfuldt at have anvendt deres vetomagtposition i beslutnings- og implementeringsprocessen til at blokere for 'farlige' forandringer af den gældende orden i dansk arbejdsmarkedsregulering. Et af det politiske programs væsentligste antagelser, at der er muligt at etablere, identificere eller konstruere fælles interesser, har vist sin svaghed, og efterladt staten i et sanktionsløst rum, hvor den blot kan fortsætte med at appellere til den 'gode vilje' eller udstille parternes 'hykleri'. Med mindre myndighederne vælger at benytte 'hårdere' styringsformer, hvortil der er knyttet sanktions- og efterlevelsese mekanismer, hvilket aktuelt ikke synes sandsynligt.

Dette er blevet endnu mere tydeligt med den nye policyteori for VSA, som Beskæftigelsesministeriet har lanceret efter at politikområdet blev flyttet fra Socialministeriet ved årsskiftet 2001/2002. Den tidligere efterspørgselsorientering i VSA som offentlig politik er aktuelt blevet en 'ikke-beslutning', et emne som ikke længere er en del af den officielle politiske dagsorden. Det samme gælder truslen om statslig regulering, der heller ikke længere synes anvendt som en tilskyndelse til selvregulering. I det hele taget er den policylæring, som kendetegnede politikområdet i de formative år (cirka 1994-1998) blevet afløst af aflæring - idet Beskæftigelsesministeriet er 'begyndt forfra' med policyudviklingen. **Staten står således nu reelt placeret i en situation uden sanktionsbeføjelser (og uden ønske om at benytte sanktions- og efterlevelsese mekanismer), hvor den synes afmægtiggjort overfor private virksomheders adfærd og holdninger overfor anvendelsen af arbejdskraft.** Det er i stigende grad blevet vanskeligt at adskille den aktive arbejdsmarkedspolitik fra politikken om VSA, idet de begge i høj grad synes baseret på en udbudsorientering. Spørgsmålet er derfor om VSA i Danmark i overensstemmelse med den angloamerikanske tradition for VSA er ved at udvikle sig til en virksomhedsdrevet strategi, hvor staten og de offentlige myndigheder betragtes som enhver anden stakeholder (så at sige sætter sig på bagsædet fremfor førersædet), og hvilke konsekvenser dette vil få for løsningen af samfundsmæssige problemer. Det skal retfærdighedsvist bemærkes, at Beskæftigelsesministeriet i sin nye strategi for VSA fortsat definerer ansvar snævert, som virksomhedernes ansvar for forebyggelse, fastholdelse og integration af arbejdskraft, altså som et social- og arbejdsmarkedspolitisk anliggende.

Ser vi henover politikprogrammets tiårige levetid, har det utvivlsomt været en kognitiv og retorisk succes, idet begreberne VSA og DRAM er blevet alment kendte og accepterede. Der

er desuden som følge af politikken blevet etableret en række konkrete instrumenter, hvorved virksomhederne og parterne kan udvise social ansvarlighed, blevet foranstaltet en række lokale og sociale partnerskaber og etableret en institutionel infrastruktur for diskussion af politikken. Om dette fundamentalt har ændret virksomhedernes adfærd og bidraget til løsningen af samfundsmæssige problemer (mindsket forekomsten af arbejdspladsudstødning og marginalisering fra arbejdsmarkedet) er straks mere vanskeligt at påvise eller måle – og har ikke eksplicit været formålet med afhandlingen. Andre undersøgelser har vist en positiv omend moderat udvikling i virksomhedernes sociale engagement (jf. Holt m.fl. 2003), men udviklingen ser knap så positiv ud hvad angår de policyproblemer, der oprindeligt førte til formuleringen af programmet om VSA. Der er således behov for yderligere forskning, der så at sige vender nærværende problemstilling på hovedet, og undersøger arbejdsmarkedet rummelighed fremfor det rummelige arbejdsmarked eller virksomhedernes sociale ansvar som offentlig politik (jf. afsnit 6.5. hvor konturerne af en sådan analyse er søgt opridset).

Afhandlingens sidste empiriske nedslagspunkt i policyprocessen fra offentlig politik til virksomhedspolitik, er virksomhedernes adoption af offentlig politik, hvilket undersøges ved hjælp af en analyse af karakteren og omfanget af virksomhedernes sociale ansvar.

Dette er grundlæggende et implementeringsspørgsmål, altså et spørgsmål, om hvilke faktorer, der betinger policyadressaternes adoption af offentlig politik, omend policyadoption har været en blind vinkel i megen af litteraturen (for undtagelser se, Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1987; Ayres og Braithwaite 1992). Politikadoption betegner i hvilken udstrækning politikens adressater (i dette tilfælde de private virksomheder) modtager eller afviser offentlig politik og politiske programmer (i dette tilfælde politikprogrammet om VSA og DRAM) (jf. Schmid 1996), svarende til hvad der i implementeringslitteraturen betegnes 'mikro-implementering' (Berman 1978), forstået som de processer i lokale organisationer, der får dem til at adoptere bestemte politikker og programmer og gøre dem operationelle. En væsentlig pointe i forhold til den til tider uforsonlige og ufrugtbare diskussion mellem tilhængere af top-down og bottom-up implementeringsteori er, at forskellige typer af politik forudsætter forskellige implementeringsprocesser (en kontingenstilgang). Der kan således med fordel skelnes mellem fire typer af implementeringsprocesser, afhængig af graden af konflikt og tvetydighed; administrativ implementering, politisk implementering, eksperimentel og symbolsk implementering (Matland 1995). Implementeringen af det politiske program om VSA var i udgangspunktet en eksperimentel implementeringsproces, hvor hovedsigtet var evolution og policylæring fremfor kontrol og efterlevelse, og hvor

programmagerne gradvist, gennem kombinationen af forskellige positivt motiverende policyinstrumenter, har søgt at befordre – ikke beordre – virksomhederne til at agere i henhold til programudmeldingerne (sikre accept og legitimitet). Operationelle koblinger mellem offentlig politik og virksomhedsadfærd opstår i det øjeblik politikken adressater vælger at benytte sig af de policyinstrumenter, som er stillet til rådighed gennem offentlige politikprogrammer, og således foretager konkrete handlinger i relation til bestemte policyproblemer. Dekobling opstår omvendt, hvis adressaterne enten slet ikke adopterer offentlig politik, eller adopterer politikken af grunde, som ikke er indlejret i programrationalerne. I nærværende undersøgelse ses graden og karakteren af VSA derfor som et mål på virksomhedernes adoption af offentlig politik.

Virksomhedsundersøgelsen, der ligger til grund for analysen af karakteren og omfanget af VSA, har vist en række resultater, som udfordrer gængse antagelser i den offentlige debat og i litteraturen om VSA, eller som ikke tidligere har været undersøgt eksplicit. Før vi opsummerer disse resultater, må der imidlertid først tages nogle metodiske forbehold omkring generaliseringskraft og gyldighedsområde. Der er nemlig for det første vanskeligt, at operationalisere og måle virksomhedernes adoption af offentlig politik ved hjælp af en spørgeskemaundersøgelse, idet en sådan i sagens natur har vanskeligt ved at vise hvorfor virksomhederne påtager sig bestemte sociale ansvar. Virksomhedsundersøgelsens spørgsmål er imidlertid en indirekte indikator på adoptionen af offentlig politik, nærmere bestemt politikken om VSA. Det andet metodiske forbehold, som må tages, er at undersøgelsen måler intentionel adfærd fremfor faktisk adfærd, hvilket medvirker til at virksomhedslederne overdriver omfanget af VSA (social ønskværdigheds bias). Et andet forhold, som medvirker til at omfanget af VSA synes overdrevet i nærværende undersøgelse i forhold til sammenlignelige eksterne undersøgelser (jf. SFI 2002; Holt m.fl. 2003) er udtrækket af virksomheder, hvor spørgeskemaet er udsendt til de større private virksomheder (med 20 ansatte eller flere). De større virksomheder arbejder mere systematisk og formaliseret med VSA end mindre virksomheder, og vil, alt andet lige, oftere svare bekræftende på de spørgsmål, der tages som udtryk for VSA. **Der kan således ikke ved hjælp af virksomhedssurveyen foretages en traditionel empirisk hypotesetest af antagelserne om policyadoption, vi må nøjes med udsagn om sandsynlighed og indirekte bevisførelse ved hjælp af indicier.**

At virksomhedsstørrelse har betydning for VSA er uomtvisteligt, betydningen er imidlertid ambivalent. På den ene side påtager store virksomheder (100 ansatte eller flere) sig i betydelig højere grad end de små og mellemstore virksomheder et socialt ansvar, som der er operationaliseret i nærværende undersøgelse (hovedparten af survey-spørgsmålene omkring den rummelige arbejdsplads spørger ikke om antal, men om forekomst, altså et ja/nej-spørgsmål, jf. appendiks 3, s29-s33). På den anden side viser der sig den overraskende sammenhæng, at de 'små' (20-49 ansatte) og mellemstore virksomheder (50-99 ansatte) faktisk har en højere procentdel 'uofficielle' skånejob i forhold til det samlede antal medarbejdere end de større virksomheder (100 eller flere ansatte). Et andet interessant resultat vedrører den såkaldte konjunktoreffekt, som indirekte indikeres ved hjælp af virksomhedernes konkurrenceudsathed. Her viser det sig, at de virksomheder, som i høj grad har oplevet skærpet konkurrence de senere år, faktisk er de virksomheder, som har adopteret flest tiltag, der henregnes til den rummelige virksomhed, og således at konkurrenceudsathed er positivt (omend moderat) korreleret med rummelighed. Virksomhedernes værditilvækst (arbejdsproduktivitet) i 1999 eller om virksomhedernes beskæftigelsesmæssigt er i fremgang eller nedgang har ikke selvstændig betydning for hverken den generelle rummelighed eller de specifikke foranstaltninger, hvilket antyder, at der ikke synes, at være en positiv sammenhæng mellem virksomheder med gunstige økonomiske vilkår og social ansvarlighed. Konkurrenceudsatte virksomheder i beskæftigelsesmæssig nedgang eller med ringe værditilvækst påtager sig således ikke et mindre socialt ansvar, hvilket **antyder, at konjunktoreffekten ikke kan bekræftes, altså at det kun er de økonomiske velfungerende virksomheder, der påtager sig sociale ansvar.**

Går vi dybere ned i virksomhederne og undersøger sammenhængen mellem VSA og virksomhedernes udviklingsgrad, fleksibilitetsstrategier, interne og eksterne samarbejdsrelationer, viser der sig nogle overraskende sammenhænge. En antagelse i litteraturen om VSA er, at moderne virksomheder foretrækker at påtage sig et internt socialt ansvar fremfor eksternt socialt ansvar (jf. Holt m.fl. 2003). **Der er imidlertid ikke belæg i nærværende undersøgelse for, at hævde, at de 'moderne' virksomheder er mindre eksternt socialt ansvarlige** (når 'modernitet' udtrykkes ved at virksomheden har gennemført organisationsændringer, ændret ledelsesstruktur, har selvstændig personaleafdeling, har indført nye produkter/serviceydelser og indført ny informations- og kommunikationsteknologi). Derimod er der på disse moderne virksomheder generelt et højere niveau af 'rummelighed' både hvad angår internt og eksternt socialt ansvar, hvilket navnlig

skyldes at de moderne virksomheder også er de større virksomheder. Disse moderne virksomheder benytter ofte human ressource management (HRM) som et strategisk ledelsesværktøj til at rekruttere, udvikle og afvikle arbejdskraft. HRM indikeres i undersøgelsen af, hvorvidt der er etableret en selvstændig personaleafdeling og udarbejdes skriftlige personaleplaner, altså om personalearbejdet er institutionaliseret og formaliseret. Disse HRM værktøjer synes imidlertid ikke at have en selvstændig betydning for niveauet af socialt ansvar, idet virksomhedsstørrelse forklarer det meste af sammenhængen. De virksomheder, som i høj grad benytter HRM, er de største virksomheder, og virksomhedslederne på disse store og moderne virksomheder er formentlig bedre bekendt med omgivelsernes forventninger om, at moderne virksomheder påtager sig sociale ansvar og plejer sine stakeholderrelationer (social ønskværdigheds bias).

Et andet udtryk for 'modernitet' er virksomhedernes anvendelse af forskellige fleksibilitetsformer, hvor det i litteraturen antages, at moderne virksomheder benytter funktionel fleksibilitet til at fastholde en stab af kernemedarbejdere (dvs. internt socialt ansvar), hvorimod mere traditionelle virksomheder benytter numerisk fleksibilitet til at regulere personaleanvendelsen (dvs. eksternt socialt ansvar) (jf. Holt m.fl. 2003). Hvad angår sammenhængen mellem rummelighed og fleksibilitetsformer er resultaterne af denne undersøgelse imidlertid mere tvetydige end de ovenfor nævnte antagelser. **Den forventede sammenhæng mellem funktionel fleksibilitet og internt socialt ansvar kan delvist bekræftes, men sammenhængen mellem numerisk fleksibilitet og eksternt socialt ansvar kan ikke bekræftes på det foreliggende grundlag.** Dette skyldes for det første, at der ikke er en sammenhæng mellem ansættelse og afskedigelse på den ene side (numerisk fleksibilitet) og integration af arbejdsløse i aktiveringsordninger på den anden side (eksternt socialt ansvar). Og for det andet, at virksomheder som i høj grad benytter personalemæssige rokeringer mellem forskellige arbejdsfunktioner (funktionel fleksibilitet) er mere tilbøjelige til at benytte alle formerne for socialt ansvar (både internt og eksternt socialt ansvar), omend sammenhængene er stærkest hvad angår det interne sociale ansvar.

Derimod er der relativt stærke sammenhænge mellem rummelighed og henholdsvis eksterne og interne samarbejdsrelationer. **Analyserne antyder, at VSA i en dansk sammenhæng, er et fælles projekt, dels mellem virksomhederne og myndighederne, dels mellem ledelse og medarbejdere.** Eksterne samarbejdsrelationer vurderes ud fra om virksomhederne har udviklet et tættere samarbejde med en række eksterne parter i perioden 1998-2000. Analysen

viser her, for det første, at virksomhederne især har intensiveret samarbejdet med kunder og underleverandører og i ringere omfang med arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder, men, omvendt, at de virksomheder, som har styrket samarbejdet med offentlige myndigheder (navnlig arbejdsformidlingen og andre offentlige myndigheder) er betydelig mere rummelige end dem, som ikke har. Dette samarbejde øger især sandsynligheden for, at den pågældende virksomhed har integreret arbejdsløse i aktiveringsordninger, etableret samarbejde med kommunen om virksomhedsrevalidering og tidlig sygdomsopfølgning. Det vil sige, at samarbejdet virker stærkt befordrende for adoptionen af formelle ordninger under den offentlige politik om VSA, hvilket er **et resultat, som stemmer overens med denne afhandlings antagelse om, at VSA i en dansk sammenhæng, er et samspil mellem offentlige myndigheder og private virksomheder, der ikke overlades til virksomhedernes forgodtbefindende, og hvor offentlige myndigheder ikke kan betragtes som enhver anden stakeholder**. Resultaterne kan også tolkes således, at kunder og underleverandører – der betegnes som de væsentligste stakeholdere i en angloamerikansk sammenhæng (jf. Freeman 1984) – ikke i en dansk sammenhæng udøver et stærkt selvstændigt pres for at private danske virksomheder skal påtage sig et socialt ansvar, men at de heller ikke stiller sig hindrende i vejen herfor. Dette indikerer indirekte, at presset for virksomhedernes sociale ansvar ikke i høj så grad synes at være et markedskrav for private danske virksomheder, men mere et offentligt krav som formidles gennem offentlige myndigheder og politiske styringsinstrumenter. Selvom vi ikke kender udgangspunktet for omfanget af samarbejde mellem virksomheder og offentlige myndigheder, er der formentlig her et betydeligt forbedringspotentiale for et intensiveret samarbejde.

Det sidste fokuseringspunkt i virksomhedsanalysen, interne samarbejdsrelationer, har ikke tidligere været undersøgt eksplicit i den danske forskning om VSA. Hvad angår virksomhedernes interne samarbejdsrelationer mellem medarbejdere og ledelse kan samarbejde med og inddragelse af medarbejderne i virksomhedens personalebeslutninger og øvrige beslutninger betragtes som en forudsætning for VSA, hvad enten samarbejdet kommer til udtryk direkte (involvering) eller indirekte (participation). **Jo mere medarbejderne inddrages i personalebeslutninger eller samarbejder med ledelsen i forbindelse med interne organisationsændringer, desto større social ansvarlighed på den enkelte virksomhed. Dette resultat indikerer, at VSA beslutninger i en dansk sammenhæng mere synes at være et fælles projekt mellem ledelse og medarbejdere end et ledelsesprojekt**. En observation, som også stemmer overens med den særlige karakter af det

danske samarbejdsregime, hvor medarbejderne søges involveret i virksomhedernes drift og opgaveløsning både formelt og uformelt. Et aktivt samarbejdsregi på virksomheden og en høj overenskomstdækning virker således fremmende for VSA, hvilket for så vidt står i modsætning til den gængse opfattelse i den offentlige debat, hvor der er en tendens til at udråbe medarbejderne og de faglige organisationer som barrierer for social ansvarlighed. Frygtsomhed for at VSA underminerer velerhvervede kollektive rettigheder synes således overvindelig i implementeringsfasen gennem dialog og samarbejde mellem ledelse og medarbejdere og mellem virksomhed og myndigheder. **Dette indikerer, at det traditionelle fagforeningssynspunkt om, at VSA er et ensidigt ledelsesprojekt (en markedsføringsøvelse) og en uvelkommen tidsel i det danske arbejdsmarkedssystem (en angloamerikansk import) formentlig er ubegrundet**, idet VSA – også i praksis – antager en særlig form og karakter, som er tilpasset det danske arbejdsmarkeds- og velfærdssystem.

Som nævnt giver virksomhedsundersøgelsen blot et indirekte billede af virksomhedernes adoption af offentlig politik. Der er således fortsat behov for mere forskning i mikroprocesserne omkring virksomhedernes adoption af offentlig politik, der, dels studerer virksomhedernes motiver for adoption af aktiviteter og ordninger, der henregnes under politiske programmer, dels undersøger graden af overensstemmelse mellem ord, beslutninger og handlinger (altså bevæger sig fra intentionel til faktisk adfærd). Til dette formål synes strategisk udvalgte og komparative casestudier mere velegnede end spørgeskemaundersøgelser.

8.3. Policyanbefalinger

Afslutningsvist, skal en af policyanalysens væsentlige ambitioner, at integrere analyser af politik med analyser for politik, søges indfriet, gennem spørgsmålet om hvordan gennemslagskraften og virkningerne af VSA som offentlig politik kan forbedres. En første pointe er, at det offentlige må fastholde fokus på væsentlige samfundsmæssige problemer, som ønskes begrænset med den offentlige politik, ellers udvikler VSA sig let til en imageforbedrende markedsføringsøvelse, som ikke bidrager til at løse samfundsproblemer. Der eksisterer, som nævnt, forskellige former for og tilgange til VSA, som ikke alle synes lige anvendelige i en dansk kontekst. I forhold til den internationale diskussion om VSA kan der med fordel skelnes mellem fire (primært nationale) tilgange til og udformninger af VSA, ud fra spørgsmålet om hvorvidt (1) initiativer udgår fra toppen og ned, eller bunden og op (altså fra staten eller erhvervslivet) og (2) hvorvidt indholdet af VSA fokuserer bredt på virksomhedernes samfundsmæssige ansvar eller snævert på virksomhedernes arbejdskraftansvar (jf. også Bredgaard 2004a). Den danske tilgang til VSA kan beskrives som statsdreven og som fokuseret på det sociale ansvar for arbejdskraften, altså VSA som en kombination af social- og arbejdsmarkedspolitik og virksomhedsadfærd.

I forhold til den danske policyudvikling er det nu muligt, at kvalificere analysen heraf yderligere ved at pege på muligheden af to danske strategier for VSA, henholdsvis en virksomhedsdreven og statsdreven strategi. VSA som en virksomhedsdreven strategi har sit udspring i den angloamerikanske tradition for at virksomhederne frivilligt påtager sig sociale ansvar, som ligger udover forpligtelser i lovgivning og kollektive overenskomster. Dermed bliver VSA i høj grad et ensidigt ledelsesspørgsmål, som overlades til erhvervslivets diskretionære beslutninger, og hvor staten spiller en tilbagetrukket og passiv rolle. VSA udvikles her i takt med at stakeholdere stiller nye krav og forventninger om at virksomhederne bidrager til den sociale udvikling – uden at disse krav og forventninger i øvrigt behøver fremgå konsistente eller eksplicit. Fra et virksomhedsperspektiv bliver socialt ansvar et konkurrenceparameter og et markedskrav, som sikrer konkurrencefordele, sikrer legitimitet, hindrer statslig regulering – og i sidste instans bidrager til at øge virksomhedernes økonomiske velstand. Som nævnt, er der bekymrende tegn på at den nye danske strategi for VSA udvikler sig i retning af denne virksomhedsdrevne forståelse af VSA.

Den statsdrevne strategi for VSA, som udtrykkes i den tidlige danske version af VSA, fastholder imidlertid en konditioneret form for frivillighed, hvor truslen om anvendelsen af negativt motiverende regulering benyttes til at sikre frivillig selvregulering og hvor VSA betragtes som for vigtigt til at overlade til erhvervslivet diskretionære beslutninger. Derfor var det tidlige politikprogram om VSA også baseret på en forestilling om gensidighed mellem offentlige myndigheder og private virksomheder og mellem ledelse og medarbejdere – fremfor på ensidighed. Staten og de offentlige myndigheder indtog en aktiv og selvstændig rolle i udviklingen af VSA, som i en dansk sammenhæng har gjort stakeholdertankegangen mindre velegnet som argumentationsfigur. Målet med VSA var nemlig ikke (kun) at øge virksomhedernes velstand, men at øge samfundets velstand gennem løsning af fælles samfundsmæssige problemer. En væsentlig pointe er, at hvor den virksomhedsdrevne strategi potentielt kan udvikle sig til en dereguleringsstrategi, der afholder staten fra at regulere virksomhedsadfærd, så kan den statsdrevne strategi for så vidt forstås som en ny responsiv reguleringsstrategi, hvor staten ved hjælp af 'bløde' styringsinstrumenter og reguleringsformer, søger at regulere virksomhedsadfærd på en mere subtil og positivt motiverende måde.

Når VSA udvikles til en responsiv reguleringsstrategi, hvor staten kobler styringsinstrumenter til virksomhedsinteresser, overvindes også dikotomien mellem frivillighed og tvang, som har kendetegnet såvel internationale som danske diskussioner af VSA. Forestillingen om frivillig selvregulering overfor statslig kommandoregulering er baseret på en forældet antagelse om entydig funktionel adskillelse mellem markedet og staten – mellem private og offentlige aktører – som vanskeligt kan opretholdes i nutidens komplekse og gennemregulerede samfund, hvor tendensen tværtimod (omend forsimplet) er, at private virksomheder politiseres, imens den offentlige sektor markedsgøres. Analyserne her har vist, at VSA ikke er en enten-eller diskussion om kommandoregulering overfor frivillig selvregulering, men at staten og offentlige myndigheder har mange andre strenge at spille på. En responsiv reguleringsstrategi, der stemmer overens med adressaternes vilje og evne til at ændre adfærd, synes derfor mere velegnet til regulering af uønsket virksomhedsadfærd end traditionel regulering eller deregulering (jf. Ayres og Braithwaite 1992). **Offentlig politik må indrettes efter virksomhedernes forskellige motivationsmekanismer, idet nogle adressaterne kun vil efterleve offentlig politik, hvis det er økonomisk rentabelt, imens andre overholder lovgivningen uden at stille spørgsmål, eller fordi den findes legitim. En strategi, der udelukkende er baseret på overtalelse og selvregulering vil derfor blive**

misbrugt af aktører, som motiveres af økonomisk rationalitet, imens en strategi baseret på afstraffelse vil underminere den gode vilje hos aktører, som motiveres af politikens legitimitet eller andre sociale og normative overvejelser.

Staten må derfor spille en række komplementære roller og regulere virksomheder ved hjælp af forskellige strategier og policyinstrumenter. Det afgørende er for så vidt, at reguleringsformerne og instrumentvalget ikke fastlåses på forhånd, men at der kan ageres responsivt efter adressaternes reaktioner på offentlig styring. **For det første har staten en væsentlig regulerende og intervenierende funktion, der skal sikre, at VSA ikke erstatter, men supplerer det sociale ansvar, som etableres gennem lovgivningsmæssige forpligtelser.** Der må etableres en tilstrækkelig høj sokkelhøjde af minimumsstandarder og minimumskriterier (lovgivningsmæssige ansvar), som virksomhederne er forpligtede til at følge (f.eks. arbejdsmiljø, arbejdsvilkår, forbrugersikkerhed, konkurrencelovgivning) og som forhindrer at omkostningerne ved uønsket virksomhedsadfærd eksternaliseres til samfundet. Diskussionerne om VSA har en tendens til at afskrive statslig regulering på forhånd, idet regulering opfattes som identisk med generelle regler, tvang og sanktioner. Denne reguleringsforståelse negligerer imidlertid dels reguleringens markedskorrigerende og internaliserende funktioner, dels at regulering positivt kan tilskynde til efterlevelse gennem f.eks. tilladelser, kontrakter og rettighedstildelinger, eller anvendes responsivt i en reguleringspyramide (jf. Ayres og Braithwaite 1992). Fordele og ulemper ved forskellige reguleringsformer (f.eks. statslig regulering, partsregulering og markedsregulering) og forskellige policyinstrumenter må derfor vurderes konkret i forhold til effektivitet, træfsikkerhed, acceptgrad og omkostninger.

Regulering af virksomhedsadfærd er en nødvendig – men ikke tilstrækkelig – betingelse for VSA. **Staten har for den andet en væsentlig rammeskabende funktion i forhold til VSA, der handler om at stimulere og facilitere social ansvarlighed udover den etablerede sokkelhøjde af minimumsstandarder.** Her kan benyttes de policyinstrumenter, som i høj grad har været dominerende i den danske politik om VSA, nemlig kommunikation, økonomiske tilskyndelser og organisering. Men, hvor en væsentlig betingelse for deres effektive anvendelse er, at myndighederne fastholder retten til at sanktionere utilstrækkelig eller utilfredsstillende virksomhedsreaktioner, og dermed skifte til mere bebyrdende policyinstrumenter.

For det tredje, har staten en selvstændig funktion som arbejdsgiver (skabe socialt ansvarlige offentlige institutioner) og som markedsaktør (gennem indgåelse af kontrakter og køb af private serviceydelser og goder, jf. f.eks. de sociale klausuler).

Offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter kan således spille en række komplementære roller og varetage komplementære funktioner, der indebærer, at der først og fremmest etableres en fælles sokkelhøjde af minimumsstandarder, hvorpå virksomhederne kan påtage sig yderligere sociale ansvar, dernæst stilles synlige krav og forventninger til virksomhederne, skabes frugtbare overordnede rammebetingelser for VSA og endelig udøves lederskab ved at myndighederne og arbejdsmarkedets parter går forrest som rollemodel.

Dermed kan virksomhedernes adfærd bindes til politiske målsætninger. Men, det forudsætter et højere politisk ambitionsniveau end der aktuelt ligges for dagen – især, hvis udstødningen fra arbejdspladserne og marginaliseringen fra arbejdsmarkedet fortsat skal betragtes som et samfundsmæssigt problem, som virksomhederne er forpligtede til at deltage i løsningen af – og ikke som et individuelt problem.

Resume

Afhandlingens analytiske problemstilling er spørgsmålet om under hvilke omstændigheder private virksomheder adopterer offentlig politik, altså hvordan offentlig politik kan kobles sammen med virksomhedspolitik. Det belyses empirisk ved at analysere virksomhedernes social ansvar (VSA) fra offentlig politik til virksomhedspolitik. Problemstillingens teoretiske relevans udspringer af det forhold, at spørgsmålet om koblinger mellem offentlig politik og virksomhedspolitik traditionelt enten er blevet besvaret afkræftende eller ikke blevet underlagt megen systematisk forskning. At problemstillingen besvares afkræftende skyldes, at offentlig politik og virksomhedsinteresser ofte betragtes som to fundamentalt forskellige domæner, som er underlagt forskellige indbyrdes dynamikker og logikker, og derfor vanskeligt kan bringes på fælles formel (jf. Friedman 1962, 1970). At problemstillingen ikke er blevet underlagt megen systematisk forskning (jf. dog Dahl 1959; Cyert og March 1963; Preston og Post 1975; Lindblom 1977; Hernes 1989; Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1987; Jørgensen m.fl. 1990; Ayres og Braithwaite 1992) skyldes dels en tendens i samfundsvidenskabelig forskning til disciplinær spaltning, hvor politologer og forvaltningsforskere på den ene side studerer offentlig politik, administration og politiske processer fremfor samspillet med politikken adressater, hvorimod mainstream økonomer og ledelsesforskere studerer markedsprocesser og virksomhedspolitikker, ofte uden videre blik for de politiske rammebetingelsers betydning for virksomhedernes handlinger og interesser. I afhandlingen er disse dikotomier og monodisciplinære traditioner søgt overskredet i et forsøg på at etablere en tværdisciplinær begrebsramme for forståelsen af samspillet mellem offentlig politik og virksomhedspolitik, nærmere bestemt, hvordan der kan etableres instrumentelle koblinger mellem policyinstrumenter og virksomhedsinteresser.

Til at kaste lys over spørgsmålet om virksomhedernes adoption af offentlig politik er den danske politik om virksomhedernes sociale ansvar (VSA) udvalgt. Med det politiske program om VSA var det netop hensigten ved hjælp af offentlige styringsinstrumenter, at ansvarliggøre virksomhederne overfor policyproblemer, der tidligere i høj grad blev betragtet som statens og myndighedernes ansvar – i dette tilfælde udstødningen fra arbejdspladserne og marginaliseringen fra arbejdsmarkedet. Politikken, der så at sige, blev 'opfundet' i Socialministeriet i begyndelsen af 1990'erne, er ligeledes en case på social- og arbejdsmarkedspolitiske policy- og styringsprocesser. Det politiske program om VSA

indebærer (principielt) et væsentligt skifte i dansk arbejdsløshedsbekæmpelse. Tidligere har myndighederne været tilbageholdende med at intervenere på arbejdsmarkedets efterspørgselsside, men har i stedet benyttet udbudsorienterede policyinstrumenter (jf. dog jobskabelsesordningen og arbejdsmiljølovgivningen som undtagelser). Med den offentlige politik om VSA bringes virksomhedernes adfærd og holdninger overfor arbejdskraften frem i lyset, og gøres til genstand for offentlig påvirkning. Fokus i den aktive social- og arbejdsmarkedspolitik skifter principielt i retning af arbejdsmarkedets efterspørgselsside, hvor formålet med den offentlige politik ikke blot er at skabe mere fleksible og mobile arbejdsløse, men også et mere inkluderende arbejdsliv og et mere rummeligt arbejdsmarked (med 'brug for alle' og 'plads til alle' - som har været de officielle slogans). Men i modsætning til for eksempel traditionel aktiveringspolitik benyttes ikke 'hård' regulering (bindende regulative forordninger og sanktioner) til at beordre virksomhederne til at ændre adfærd, men derimod 'blød' regulering (positivt motiverende policyinstrumenter, som overtalelse, økonomiske tilskyndelser og servicetilbud), der skal befordre virksomhederne til at påtage et større socialt ansvar. Det politiske program er således udformet i overensstemmelse med den frivillige kollektive aftalemodel og fastholder virksomhedernes adfærdsautonomi, hvilket gør det interessant at undersøge, om traditionen for politisk ikke-intervention på efterspørgselssiden er knægtet i praksis. Den social- og arbejdsmarkedspolitiske problemstilling for afhandlingen har dermed været under hvilke omstændigheder det er muligt for det offentlige, at anspore private virksomheder - der værner om deres adfærdsautonomi og økonomiske interesser - til at påtage sig et større socialt ansvar (jf. kapitel 1).

Det korte svar på den analytiske problemstilling er, at det er muligt at koble styringsinstrumenter og virksomhedsinteresser på et instrumentelt (analytisk) niveau, altså at binde politiske målsætninger til virksomhedsinteresser, men at vi mangler viden om hvordan og under hvilke omstændigheder dette sker i praksis (operationelle koblinger). Den analytiske besvarelse kan ikke udledes af enkeltstående samfundsvidenskabelige teorier eller modeller om relationerne mellem offentlige og private aktører, men er løbende søgt sammenstykket ud fra forskellige bidrag i den politologiske, policyanalytiske, organisationsteoretiske og økonomiske litteratur, altså ved en tværdisciplinær tilgang (jf. kapitel 2-4). Afhandlingen tager et policyanalytisk udgangspunkt, nærmere bestemt et Lasswellsk inspireret udgangspunkt (jf. Lerner og Lasswell 1951; Lasswell 1970), hvilket indebærer et særligt undersøgelsesperspektiv og en særlig begrebsramme for studiet af politik og politiske processer, som (1) er tværdisciplinært og multimetodologisk, (2) har en kontekstuel

problemorientering, og (3) søger at forene analyser af politik med analyser for politik (anvendelsesorientering). Det policyanalytiske udgangspunkt tilsiger imidlertid ikke, hvordan faserne i den politiske proces nærmere bør analyseres, hvorfor det har været nødvendigt, at supplere tilgangen gennem analytiske studier af dagsordensfastsættelse, beslutningsprocesser og implementeringsprocesser (herunder policyadoption). Disse politiske processer kan med fordel holdes analytisk adskilt, omend de i praksis er overlappende og gensidigt afhængige, som demonstreret af VSA som offentlig politik. En central antagelse er her, at virksomhedernes vilje og evne til at adoptere offentlig politik, afhænger af processerne, indholdet og strukturen af den forudgående policydannelse. Der kan således ikke opereres med vandtætte skodder mellem politisk dagsordensfastsættelse, politiske beslutningsprocesser og politikimplementering, herunder virksomhedernes policyadoption. Det er også grunden til at casen, den offentlige politik om VSA, er analyseret ud fra tre overlappende genstandsfelter; (1) dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori, (2) beslutningsprocessen og den senere policyteori og (3) karakteren og omfanget af private virksomheders sociale ansvarlighed (jf. kapitel 5-7). En policyanalytisk pointe er her, at tid spiller en afgørende – men ofte negligeret – rolle i udviklingen af politiske programmer og i processen fra offentlig politik til virksomhedspolitik.

En væsentlig pointe i forhold til politikdesign er, at tidlige instrumentvalg rammesætter muligheden for efterfølgende at skifte til andre instrumenter, og at forskellige policyinstrumenter har forskellige virkemåder, omkostninger, implementeringsproblemer, træfsikkerhed og gennemslagskraft, hvilket gør instrumentvalget til et politisk og ikke kun teknisk-administrativt valg. Med udgangspunkt i litteraturen om politikdesign og policyinstrumenter opstilles i afhandlingen en firefoldig typologi over politiske programmer, som går på tværs af politikområder, og kan benyttes i forskellige kombinationer (jf. kapitel 2). Typologien adskiller sig fra eksisterende forskning ved primært to forhold: (1) Aktivitetsprogrammer (offentlige servicetilbud) tilføjes som en selvstændig programtype, der er baseret på organisering som styringsinstrument. I litteraturen om policy design skelnes der traditionelt kun mellem tre generiske instrumenter; pisk (regulering), gulerødder (økonomiske incitamenter) og prædiken (information) (jf. Lowi 1972; Linder og Peters 1987; Peters og Nispen 1998, Vedung 1997, 1998), men, pointen er, at offentlig organisering af aktiviteter (servicetilbud) også har en selvstændig funktion, som en hjælp til at overvinde ressource- og kompetenceunderskud. Typologien adskiller sig desuden ved (2) at hævde, at policyinstrumenter ikke per definition er hverken positivt eller negativt motiverende, men kan

være begge dele. Der identificeres således fire generelle politikprogrammer (regulative programmer, motivationsprogrammer, informationsprogrammer og aktivitetsprogrammer), der hver benytter et dominerende policyinstrument (regler, økonomiske tilskyndelser, kommunikation og organisering), selvom disse i praksis ofte kombineres. Offentlig politik kan forbyde og tillade, opkræve og tildele materielle goder, indskrænke og udvide servicetilbud, samt informere og misinformere. Der synes i denne forbindelse generelt at være en bevægelse i offentlig styring fra 'hårde' til 'bløde' styringsinstrumenter (dels fra negativt motiverende kontrol og efterlevelse til positiv motivation via sikring af legitimitet og accept, dels fra regulative programmer og aktivitetsprogrammer til økonomiske motivationsprogrammer og overtalelsesprogrammer) – en bevægelse som VSA er et typeeksempel på.

Virksomhederne er for sin del søgt forstået som ikke blot økonomiske aktører, men også som politiske og sociale aktører, og dermed som havende andre interesser end kortsigtet indtjening (jf. kapitel 3). Argumentet for at betragte virksomhederne som politiske aktører er, dels at en række samfundsmæssige opgaver og funktioner er blevet delegeret til virksomhederne og har stor betydning for den enkeltes arbejds- og levevilkår, for lokalsamfundet, og for samfundets økonomiske og politiske sammenhængskraft, dels at offentlig regulering har fået stigende betydning for virksomhedernes drift og indtjening. Væsentlige samfundsmæssige problemer – f.eks. arbejdspladsudstødning og marginalisering – kan således næppe løses effektivt uden virksomhedernes aktive medvirken. I princippet optræder virksomhederne som politiske aktører i det øjeblik de enten tilegner sig offentlig politik, eller søger at påvirke politiske beslutningsprocesser. Private virksomheder agerer dermed i et politisk landskab, hvor de mere eller mindre aktivt er medspillere og modspillere til de politiske beslutnings- og implementeringsprocesser. Når offentlig politik, som VSA, positivt søger at motivere virksomhederne til policyadoption fremfor at benytte negativt motiverende instrumenter, som 'kommando og kontrol regulering' (f.eks. kvoteordninger), bliver offentlig politik muligvis fra et virksomhedsperspektiv andet og mere end forstyrrelser og byrder, der konstruktivt kan hjælpe virksomhederne til at realisere egne og samfundet interesser. Et alternativ til den dominerende neoklassiske virksomhedsforståelse og den neolibérale samfundsforståelse søges derfor opbygget. Der argumenteres for at (1) virksomhederne som beslutningssystemer ikke har fuldkommen information om konsekvenserne af alle handlevalg og ofte ikke kan træffe 'optimale' beslutninger, men søger 'tilfredsstillende' løsninger ud fra selektiv og begrænset information. Og at virksomhederne med fordel kan ansues som koalitioner af (til tider

divergerende) interesser, der søges kompromisser imellem, fremfor som homogene enhedsaktører. (2) At virksomhederne formentlig ikke blot har kortsigtede økonomiske interesser for øje, men også langsigtede samfundsmæssige interesser, idet de også er sociale og politiske aktører. (3) At arbejdsmarkedet ikke er identisk med andre varemarkeder, men en socialt konstrueret og politisk medieret konfliktstruktur, der frembringer 'markedsfejl' og påkalder sig behov for regulering. (4) At moralske og normative overvejelser også indgår i virksomhedernes adfærd og beslutninger, og bidrager til, at markedet i det hele taget kan eksistere (f.eks. gennem tillid).

Herefter søges policyinstrumenter og virksomhedsinteresser sammenkoblet i en analytisk model (jf. kapitel 4). På et analytisk (instrumentelt) niveau afhænger virksomhedernes adoption af offentlig politik for det første af hvorvidt tilegnelse anses at være økonomisk fordelagtig for den pågældende adressat, altså hvorvidt virksomhederne vurderer, at politikken eller programmet har større økonomiske fordele end ulemper, og dermed indfrier virksomhedens økonomiske interesser. Økonomiske interesser forstås her bredt, dels som langsigtede interesser i et socialt sammenhængende samfund med forudsigelige og stabile markeds- og afsætningsvilkår, dels som strategiske interesser, hvorved aktører i deres individuelle valg tager hensyn til andre aktørers interesser. Socialt ansvar kan således 'sælges' til virksomhederne med løfter om kortsigtede gevinster i forhold til mere produktive, loyale og tilfredse medarbejdere, med løfter om reduktion af den opfattede forskel mellem løn og produktivitet for personer med nedsat arbejdsevne, eller med løfter om samfundets social sammenhængskraft og markedsoverlevelse. Fra en politisk-administrativ synsvinkel kan policyadoption befordres gennem anvendelse af motivationsprogrammer (incitamentsstyring).

Policyadoption er imidlertid ikke alene et spørgsmål om kort- og langsigtede økonomiske interesser, men også et spørgsmål om adressaternes og målgruppernes opfattelse af politikkens legitimitet. Det er muligt, at virksomhederne adopterer offentlig politik trods en negativ cost/benefit kalkule, fordi politikken findes retfærdig, legitim eller ønskværdig. Eller omvendt, at virksomhederne afviser politikken trods en positiv cost/benefit relation, fordi den findes moralsk, politisk og ideologisk forkastelig. Sandsynligheden for at virksomhederne accepterer offentlig politik øges, såfremt den respekterer virksomhedernes ønske om adfærdsautonomi, hvilket kan kollidere med negativt motiverende regulative programmer (direkte adfærdsstyring). Fra et politisk-administrativt perspektiv kan adressaternes accept af offentlig politik øges gennem særligt to typer af arrangementer: Overtalelsesprogrammer

(information, opmuntringer, appeller eller formaninger og trusler) og aktivitetsprogrammer (partsinddragelse i politikformulering og politikimplementering, offentlige servicetilbud, lokale sociale partnerskaber). Set fra et politisk synspunkt bygger begge disse virksomhedsinteresser, altså økonomiske interesser og adfærdsautonomi, på en bearbejdning af adressaternes vilje til at adoptere offentlig politik.

Den sidste virksomhedsinteresse, at øge kompetencer og ressourcer, forudsætter, at viljen er til stede, men at evnerne er utilstrækkelige. Virksomheder vil derfor have en interesse i at øge deres kompetencer og ressourcer (administrative, personelle, vidensrelaterede), hvilket offentlige myndigheder kan bidrage til gennem aktivitetsprogrammer, der stiller rådgivning, arbejdskraft, uddannelsesmuligheder, infrastruktur og andre servicetilbud til rådighed, og dermed søger at overvinde (individuelle og organisatoriske) kompetence- og ressourceunderskud (udbudsstyring). Der kan således argumenteres analytisk for muligheden af instrumentelle koblinger mellem offentlig politik (regulative programmer, motivations-, informations- og aktivitetsprogrammer) og virksomhedsinteresser (økonomiske interesser, adfærdsautonomi og kompetencer/ressourcer). En væsentlig pointe er imidlertid, at operationelle koblinger (i dette tilfælde mellem det politiske program og virksomhedernes sociale ansvar) ikke kan deduceres på forhånd, men må gøres til genstand for empiriske analyser (jf. kapitel 5-7).

Disse analyser adskiller sig fra eksisterende forskning på en række punkter, som er værd at nævne. For det første analyseres det politiske program som en samlet enhed og i et tidsperspektiv. Eksisterende undersøgelser af virksomhedernes sociale ansvar (VSA) og det rummelige arbejdsmarked (DRAM) har derimod typisk været partielle og synkrone evalueringer af enkelte instrumenter, beslutninger eller aktiviteter, som kan henregnes under det politiske program. For det andet analyseres den danske version af VSA, som vanskeligt kan indfanges i navnlig angloamerikanske diskussioner om corporate social responsibility (CSR), idet disse overvejende betragter CSR som en virksomhedsdrevet proces, hvori staten og offentlige myndigheder spiller en relativt tilbagetrukket og passiv rolle. For det tredje analyseres karakteren og omfanget af private virksomheders i forhold til en række faktorer, som ikke tidligere har været gjort til genstand for eksplicit forskning, herunder interne og eksterne samarbejdsrelationer. Disse forskningsstrategiske valg betyder også at undersøgelserne har nogle begrænsninger. For det første er det principielt ikke muligt, at evaluere processer og målrealiseringsgrad for enkeltstående beslutninger, initiativer og

ordninger. For det andet betyder det valgte fokus på relationerne mellem politikmagere (offentlige myndigheder) og politiktagere (private virksomheder), at relationerne til andre politikadressater (offentlige institutioner, lokale sociale partnerskaber m.v.) og målgrupper (udstødningstruede og marginaliserede) er underbelyst. For det tredje indebærer definitionen af VSA (frivilligt socialt ansvar i forhold til arbejdskraftanvendelsen), dels at virksomhedernes økonomiske og lovgivningsmæssige ansvar ikke undersøges eksplicit, dels at virksomhedernes brede samfundsmæssige ansvar heller ikke undersøges (f.eks. ansvar i.f.t. lokalsamfund, miljø, leverandører og menneskerettigheder). I forbindelse med de konkrete analyser er der indsamlet forskellige typer af datamateriale. Til at belyse dagsordensfastsættelsen og beslutningsprocessen (jf. kapitel 5 og 6) benyttes navnlig dokumentstudier og interviews med udvalgte respondenter (programmagerne i Social- og Beskæftigelsesministeriet og arbejdsmarkedets parter) og til at belyse karakteren og omfanget af virksomhedernes sociale ansvar benyttes navnlig en spørgeskemaundersøgelse fra foråret 2001, som er udsendt til et repræsentativt udsnit af private danske virksomheder med over 20 medarbejdere - udarbejdet af Peter Nielsen (jf. Nielsen 2004) - og som indeholdte et batteri af spørgsmål om den rummelige arbejdsplads (jf. kapitel 7).

Summary

The analytical research question of this dissertation is under which circumstances private enterprises adopt public policy, i.e. how public policy can be linked to enterprise policy. The empirical focus of the study is the Danish government policy of Corporate Social Responsibility (CSR). The theoretical relevance of the research question emerges from the fact that the question of linkages between public policy and enterprise policy has often either been dismissed or not studied explicitly. When the question has been dismissed it is often because public policy and enterprise policy are perceived as two functionally opposed logics and dynamics. The role of public policy is seen as pursuing the common good, and sweeping up the externalities of the 'creative destruction' of capitalism, while the enterprises are only obliged to pursue short-term profits and economic objectives (cf. Friedman 1962, 1970). The reason why the research question has not received much explicit academic attention seems to be because of the tendency in social and political science to disciplinary divisions (for exceptions see, Dahl 1959; Cyert and March 1963; Preston and Post 1975; Lindblom 1977; Hernes 1989; Hjern and Porter 1981; Hull and Hjern 1987; Jørgensen et.al. 1990; Ayres and Braithwaite 1992). On the one hand, political scientists and students of public administration tend to prefer to study public policy, public administration, implementation and political processes irrespective of how policies are adopted by policy addresses. On the other hand, mainstream economists and management researchers often study market dynamics and enterprise policies without integrating the significance of the political environment for the functioning of the market and the enterprises. In this dissertation, these dichotomies and mono-disciplinary divisions are transcended in an attempt to establish a cross-disciplinary conceptual framework for understanding the interplay between public policy and enterprise policy, more specifically how instrumental links are forged between policy instruments and business interests.

The Danish government program of CSR has been selected as a case of how and under what circumstances enterprises adopt public policy. The objective of the government program – initiated as a public campaign in 1994 – was to responsabilise the business community towards problems, which previously were perceived as public problems, specifically workplace exclusion and labour market marginalisation. Thus, the program attempted to persuade and encourage the business community to internalise the economic, social and personal costs of a flexible and mobile labour market. Compared to CSR in especially Anglo-

Saxon countries, the Danish CSR program had two rather unique qualities: (1) CSR was initiated by the government and not the business community, (2) the program focused narrowly on the responsibility for recruitment, development and phasing out of labour, not broadly on responsibilities for the environment, human rights, the third world etc. (cf. Bredgaard 2004a). In a Danish context, the CSR program, moreover, implied a major shift in the traditional type of unemployment policy, which previously had been predominantly supply-side oriented (creating more flexible and mobile unemployed). The CSR policy was in contrast demand-side oriented by attempting to create a more inclusive and flexible labour market, at least in principle. However, and in contrast to active labour market policy, the use of 'hard regulation' (binding legal requirements and sanctions) was effectively banned from the beginning. Instead 'soft' regulation measures have been applied, to encourage the business community to change attitudes and behaviour towards persons, who are in risk of workplace exclusion or have difficulties entering the labour market. Policy instruments, therefore, include persuasion, economic incentives and public services, but not regulations and sanctions, i.e. legitimacy and acceptance is sought rather than control and compliance. By focussing on the voluntary participation of the enterprises and the social partners, the policy program was formulated in continuation – and not violation – of the principles of the Danish industrial relations system (where voluntary collective agreements precede over national legislation) and in continuation of the behavioural autonomy of enterprises (which is high in Denmark due to liberal recruitment and layoff procedures). The research question can, thus, be specified further: Under what circumstances is it possible for public authorities to influence private enterprises to take on board social responsibilities, provided that enterprises protect their behavioural autonomy and economic interests? (cf. chapter 1).

The short answer to the analytical research question is affirmative; it is possible to link public policy instruments and business interests at an instrumental (analytical) level, but we lack knowledge about operational (empirical) linkages. This analytical answer cannot be deduced from singular social science theories or models, but has been pieced together from contributions in the literature on political science, policy analysis, organisation theory and economics, i.e. by a cross-disciplinary approach (cf. chapters 2-4). The starting point is taken in policy analysis literature, specifically in a Laswellian approach (cf. Lerner and Lasswell 1951; Lasswell 1970), which implies a specific research perspective and conceptual framework that (1) is cross-disciplinary and multi-methodological, (2) is contextual and (3) seeks to unite analysis of policy with analysis for policy (applied research). This

policyanalytical starting point does not, however, describe how the phases of the political process are to be studied. Therefore, analytical approaches to agenda-setting, decision-making and implementation processes (policy adoption) are discussed. These political processes can be held analytically separate, even if they empirically interact and overlap, as demonstrated by CSR as a public policy. A central thesis is that the will and ability of enterprises to adopt public policy depends on the foregoing processes, structures and contents of the policy formation process. Therefore, the case, the public policy on CSR, is analysed by three empirical subject areas: (1) Agenda-setting of CSR policy and the early policy theory, (2) decision-making and the later policy theory and (3) the level and character of CSR at the private enterprise level in Denmark (cf. chapters 5-7). An important policyanalytical point is here that time plays a significant – but often neglected – role in the development of policy programs and in the processes from public policy to enterprise policy.

In relation to policy design literature, an important point is that prior instrument choices frame the possibilities of subsequent instrument selections, and that different policy instruments have different modes of operation, implementation problems, degrees of accuracy and penetration. This makes instrument selection a political and not technical-administrative choice. In the dissertation a fourfold typology of policy programs and instruments is proposed, which cut across policy areas and can be applied in different combinations (cf. chapter 2). Compared to existing policy design research, the typology differs in two respects: (1) Public activity programs are added as a fourth policy program, based on organisation as the dominant policy instrument. The policy design literature (cf. Lowi 1972; Linder and Peters 1987; Peters and Nispen 1998; Vedung 1997, 1998) typically only distinguish between three generic policy instruments; carrots (economic incentives), sticks (regulation) and sermons (persuasion) and, thus, tend to neglect that public organisation of activities (public services) has an independent function in overcoming inadequacies in competencies and resources. The proposed typology moreover is distinct by (2) suggesting that policy instruments are not per se either positively nor negatively motivating, but can be both. Thus, four types of generic policy programs are identified; regulative programs, motivations programs, information programs and activity programs. Each policy program relies on a dominant policy instrument; rules, economic incentives, communication and organisation (cf. also Bredgaard 2004a). Thereby, public policy may forbid or permit, collect or reward material resources, inform or misinform, and curtail or expand public services. In general, there seems to be a shift in public steering and management from ‘hard’ to ‘soft’ regulation.

This shift entails both a shift in intervention logic (from negative motivation by control and compliance towards positive motivation by securing legitimacy and acceptance of intervention) and a shift in applied policy instruments (from regulative programs and activity programs towards motivation programs and information programs) – a movement that CSR seems to be a case in point of.

Turning to the enterprises, these are understood not only as economic actors, but also as social and political entities, and as having other interests than short-term profits (cf. chapter 3). The argument for seeing enterprises as political actors is that a number of societal tasks and functions have been delegated to the business community, and the behaviour and attitudes of business have major importance for the work and living conditions of individuals, for the local community and for the cohesiveness of societies. Moreover, public regulation has gained increasing significance for the operation and earnings of enterprises, thus, creating interdependence between public authorities and enterprises. Major societal problems, e.g. workplace exclusion and labour market marginalisation, can, therefore, hardly be solved effectively without the active participation of the enterprises. In principle, enterprises act as political actors when they adopt public policies or attempt to influence the policymaking processes. Enterprises, thus, function in a political landscape as more or less active partners or opponents of political decision-making and implementation processes. Yet, when public policy as the Danish CSR policy positively attempt to motivate enterprises to policy adoption by using ‘soft’ regulation rather than ‘hard’ regulation, then from a firm perspective possibly public policy is perceived not as a burden or as a disturbance, but as constructive assistance to realise business interests and political interests. By implication, an alternative to the neoclassical theory of the firm is constructed. This alternative understanding of the firm emerge from the assumptions that (1) enterprises as decision-making systems do not have perfect information about the consequences of all alternatives and can often not reach ‘optimal’ decisions, but instead seek ‘satisfying’ solutions based on selective and limited information. Firms are in addition not homogenous decision-making systems, but coalitions of (sometimes diverging) interests, which seek compromises (cf. Cyert and March 1963). (2) Being political and social actors, enterprises not only pursue short-term earnings, but also long-term societal interests (cf. Ackerman and Bauer 1976). (3) The labour market is not identical to other commodity markets, but a socially constructed and politically mediated conflict structure, which creates ‘market failures’ and requires political regulation to function properly (cf. Peck 1996). And finally (4) moral and normative considerations are also

included in the behaviour and attitudes of enterprises, and contributes to the very functioning of markets (e.g. by trust) (cf. Oddvar Eriksen 1993).

After this discussion of policy instruments and business interests, an attempt is made to link the two in an analytical model (cf. chapter 4). At an analytical level, the policy adoption of enterprises depend, first, on whether adoption is perceived by the enterprises as beneficial in an economic sense, i.e. whether firm managers perceive the program or policy to have greater economic benefits than costs. However, economic interests are understood broadly, as also encompassing long-term interests in a socially cohesive and just society with stable and predictable markets, and as encompassing strategic interests, whereby individual actors attempt to foresee the actions and reactions of other actors (e.g. public authorities, competitors, consumers). Social responsibility can then be ‘sold’ to the business community with promises of short-term gains in relation to more loyal, satisfied and productive employees, with promises of reducing the gap between wages and productivity for persons with reduced work ability, or with promises of a more just and cohesive society, where business may prosper. From a policy design perspective, policy adoption can be promoted by using motivation programs to influence the economic interests of enterprise (incentive control).

Policy adoption is, however, not only a question of short and long-term economic interests, but also a question of how policy addresses and target groups perceive the legitimacy of public policies. Enterprises might adopt public policy despite a negative cost/benefit relationship, if they find policies just, legitimate and desirable – or reject policies, because they find them morally and politically unacceptable. The thesis is that the likelihood that enterprises adopt policy increases if policy programs respect the relative behavioural autonomy of enterprises, which might collide, however, with negatively motivating regulative programs (direct behavioural control). From a policy design perspective, the legitimacy and acceptance of public policies may be increased by two types of arrangements: (1) Persuasion programs (information, encouragement, appeals or exhortation and threats) or (2) public activity programs (involvement of interested parties/organised interests in policymaking and implementation, public services and social partnerships). From a policymaking perspective both of these interests, economic interests and behavioural autonomy, rests on the assumption that policy addresses lack the will to adopt public policies.

The third and final business interest, competencies and resources, however, assume that policy addresses are willing, but not capable of adopting policy. Enterprises have an interest in increasing their competencies and resources (administrative, personnel, knowledge), which public authorities may assist in realising by using activity programs (e.g. providing infrastructure, guidance, labour, education and other services). Thereby, individual and organisation inadequacies in competencies and resources can be overcome.

Thus, instrumental linkages between policy instruments and business interest are possible. A major point is, however, that operational linkages (in casu between the CSR policy program and the attitudes and behaviour of Danish enterprises) cannot be deduced a priori, but must be studied empirically.

Compared to existing CSR research, the empirical studies of this dissertation are separate in three respects. First, the policy program of CSR is analysed as a unity and in a time perspective. Existing Danish CSR research has typically been partial and synchronous studies of single instruments, measures and decisions. Second, the Danish version of CSR is analysed as separate from predominant Anglo-Saxon definitions of CSR, in which CSR is primarily seen as a bottom up process emanating from the business community and with public authorities and social partners in a relatively passive role as any other stakeholder. Third, the level and character of CSR in Danish enterprises is analysed in relation to a number of factors, which has previously not been studied explicitly at least in a Danish context, e.g. internal and external cooperation of the enterprises. This research design also implies that there are some limitations of the study. First, it makes it difficult to evaluate the processes and effects of single instruments, measures and activities – although analytical generalisations are possible. Second, the chosen focus on policy makers (public authorities) and policy addressees (private enterprises) tends to neglect relationships to other policy addressees (e.g. public institutions, social partnerships) and target groups (e.g. persons in risk of workplace exclusion or long-term unemployed). Third, the understanding of CSR (as voluntary action above the requirements of laws and collective agreements in relation to recruitment, development and phasing out of labour) implies that the legislative and economic obligations of enterprises are not studied explicitly, and that the broad societal responsibilities of enterprises (e.g. environment, local community, supply chain, human rights) are neglected. Different types of data material have been collected to analyse the three overlapping subject areas of the study. In-depth interviews have been carried out with the ‘program-makers’ of the Ministry of Social

Affairs, the Ministry of Employment and the social partners and combined with extensive document studies to document the first two subject areas, i.e. the agenda-setting and decision-making processes of the CSR policy (cf. chapter 5-6). A large-scale survey from the spring of 2001 (conducted by associate professor Peter Nielsen, CARMA) covering a representative sample of enterprises above 20 employees is used, since it contained a battery of questions on the 'inclusive workplace', to study the third subject area, i.e. the level and character of CSR at the enterprise level (cf. chapter 7).

Appendiks 1. Væsentligste begivenheder i udviklingen af virksomhedernes sociale ansvar og det rummelige arbejdsmarked som offentlig politik

Jan 1994	Pressekonference og kronik i Politiken: Kampagnen 'Det angår os alle' sættes i gang. Der etableres en permanent referencegruppe med deltagelse af DA, LO, KL, Amtsrådsforeningen, Social- og Arbejdsministeriet. Der afholdes officielle høringer med parterne.
1995	Nedsættelse af førtidspensionsudvalg II: Forbedrede en førtidspensionsreform der kan begrænse antallet af nytilkendelser og udgifterne til førtidspension Nedsættelse af skånejobudvalg I: Undersøge mulighederne for at fastholde udstødningstruede medarbejdere og udnytte restarbejdsevnen hos dem som allerede er tildelt førtidspension
	Overenskomsternes sociale kapitler (dækkende 90% af LO/DA området): Aftalebaserede skånejobs (uden løntilskud)
	Socialministeriet virksomhedspuljemidler til fremme af sociale partnerskaber og virksomhedernes sociale ansvar
	FN Verdenstopmøde om Social Udvikling i København
1996	Det nationale netværk af virksomhedsledere og fem regionale netværk etableres til at fremme debatten om virksomhedernes sociale ansvar, rådgive Socialministeren og inspirere virksomhederne, herunder uddeling af Netværksprisen
	Social- og erhvervsministeriet lancerer de sociale regnskaber
	Udviklingscenter for Beskæftigelse på Særlige Vilkår oprettes af Arbejdsministeriet (særligt fokus på jobs på særlig vilkår, navnlig fleksjobs)
1997	Socialministeriets 34-kommune projekt om arbejdsfastholdelse
	Mulighed for seniorydelse for personer i 50/50-ordningen (stort set svarende til efterløn) Tidligere kommunal sygedagpengeopfølgning (senest 8 uger efter sygemelding)
	International konference i København: New Partnership for Social Cohesion – Poul Nyrup Rasmussen 'kanoniserer' begrebet det rummelige arbejdsmarked
1998	Lovgivning om fleks- og skånejobs : Statslig refusion for fleksjobs hævet fra 50% til 100% (i 2001 nedsat til 65%), herunder indførsel af ledighedsydelse til uforskyldt ledige fleksjobbere
	SR-Regeringen opretter The Copenhagen Center (international erfaringsudveksling om virksomhedernes sociale ansvar og sociale partnerskaber)
	Høring i Folketingets Landstingssal om Virksomhedernes Sociale Medansvar afholdt af det Nationale Netværk af Virksomhedsledere og Socialministeren
1999	Det sociale råd og de lokale koordinationsudvalg etableres ved lov

	Med Finansloven for 1999 afskaffes 120 dages reglen (offentlige arbejdsgivere kan ikke længere afskedige medarbejdere med forkortet varsel efter 120 dages sygefravær inden for et år); virksomhedsrevalidering indføres som begreb i lovgivningen; kommunerne skal fremover fuldt ud afholde udgifterne til sygedagpenge efter 52 uger .
2000	Kommunerne får pligt til at oprette virksomhedsservice (administrativ bistand til private virksomheder) og der afsættes midler til oprettelse af formidlingsenheder , der kan forstå virksomhedskontakten i forbindelse med oprettelse af job på særlige vilkår. Regeringen og KL opfordrer til anvendelse af sociale klausuler (nærmere angiven social forpligtelse ved udbud af offentlige opgaver eller offentlig køb hos private leverandører)
	Det sociale indeks lanceres af Socialministeriet (selvevalueringsværktøj for virksomheder, der ønsker at måle og diskutere deres sociale ansvar, samt mulighed for certificering)
	Firepartsforhandlinger om det rummelige arbejdsmarked mellem regeringen, arbejdsmarkedets parter (DA og LO) og KL.
2001	Der henstilles til at 3,5% af medarbejderne på statslige arbejdspladser skal være fra målgrupperne for det rummelige arbejdsmarked
	Ny landsdækkende kampagne: "Giv plads på din arbejdsplads"
	Overflytning af 'det rummelige arbejdsmarked' og 'virksomhedernes sociale ansvar' fra Social- til Beskæftigelsesministeriet . Sammenlægning af Landsarbejdsrådet og det Sociale Råd til Beskæftigelsesrådet.
2002	Beskæftigelsesministeriet og Socialministeriet afholder EU-formandskabskonference – Rummelighed gennem social dialog og partnerskab
2003	Debatoplæg om sygefravær og handlingsplan (2004)
	Førtidspensionsreform træder i kraft (vedtaget i 2001). Mål at reducere nytilkendte førtidspensioner og i stedet tilbyde fleksjob eller revalidering – kommunerne skal selv finansiere en højere andel af udgifterne til førtidspension (fra 50% til 65%), en højere andel af udgifterne til fleksjobs, (fra 0% til 35%), men en mindre andel af udgifterne til ledighedsydelse (fra 100% til 65%). Til gengæld øges statsrefusionen ved virksomhedsrevalidering (så kommunernes udgifter falder fra 50% til 35%)
2004	Beskæftigelsesministeriet: Strategi for VSA drøftes i beskæftigelsesrådet, seminar om 'best practice' (april), eksempelbog med 'gode eksempler' på VSA, netbaseret spørgeskemaundersøgelse til alle virksomheder med over 5 ansatte (efteråret)

Appendiks 2. Dataindsamlingsmetoder

Formålet med dette appendiks er dels at rekapitulere og underbygge nogle af undersøgelsens forskningsstrategiske valg, dels at præsentere de anvendte metoder til indsamling og bearbejdning af undersøgelsens data. Ved forskningsdesign forstås den logik, der knytter indsamlede data og konklusioner til studiets forskningsspørgsmål, med andre ord, en handlingsplan for, hvordan man sikrer sammenhæng mellem indledende spørgsmål og afsluttende konklusioner. Designet søger at præcisere (1) undersøgelsesspørgsmålene, (2) hvilke data der er relevante, (3) hvilke data der skal indsamles og (4) hvordan resultaterne analyseres (jf. Yin 1994, s. 18). Det er navnlig spørgsmålet om anvendte dataindsamlingsmetoder der redegøres for i dette kapitel.

En generel forudsætning for projektets design og metode er anvendelsen af et kombinationsperspektiv (jf. Andersen 1990), der ved hjælp af metodetriangulering går ud fra at forskellene mellem kvantitative og kvalitative metoder i høj grad blot er stilistiske og tekniske (jf. King mfl. 1994). Som nævnt, er dagsordensfastsættelsen, beslutningsprocessen og policyadoptionen valgt som de empiriske nedslagspunkter i den politiske proces. Først beskrives derfor indsamlingen af kvalitative data om afhandlingens to første undersøgelsesfelter, dagsordensfastsættelsen og beslutningsprocessen, derefter beskrives indsamlingen af kvantitative data om afhandlingens tredje undersøgelsesfelt, karakteren og omfanget af VSA.

Det første spørgsmål angår **udvælgelsen af relevante respondenter** for de tre undersøgelsesfelter. Man vil lede forgæves efter en manual for hvordan man foretager policyanalyser af forskellige politiktyper. I traditionelle beslutningsproces- og implementeringsanalyser tages der udgangspunkt i de formelle beslutningstageres målformuleringer og vidensgrundlag, eksempelvis folketing, regering og topembedsmænd i sektorministerier. Denne afhandling er imidlertid et brud med top-down litteraturens implementeringsforståelse. I forlængelse af bottom-up litteraturen anerkendes det at lokale implementeringsaktører (Hjern og Porter 1981), markarbejdere (Lipsky 1980) og i nærværende sammenhæng de private virksomheder har betydelig og også gavnlig indflydelse på den endelige 'aflevering' af politikker. I bottom-up litteraturen har Elmore (1985) gjort sig til talsmand for den såkaldte 'backward-mapping' metode, der er et opgør med forestillingen om formelle beslutningstageres perfekte rationalitet og beslutningskontrol. Frem for at starte

med en eksplicit politisk målsætning og følge den gennem implementeringskæden, tager man udgangspunkt i en specifik politik eller et problem og går baglæns ved at optrevle den forudgående politiske proces og identificere de aktører som har medvirket til produktionen af det politiske output (jf. også Hjern og Porter 1981). Det er således ikke givet på forhånd hvilke aktører der skal studeres.

(1) Dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori: VSA involverer en række forskellige politikområder, hvilket gør det vanskeligt at identificere ét bestemt politisk output at tage udgangspunkt i. Mange forskellige aktører og organisationer beskæftiger sig i større eller mindre udstrækning med begrebet, hvilket stiller store krav til koordination og styring mellem forskellige niveauer (nationalt, regionalt og lokalt). Endelig har det politiske program forskellige formål og berører forskellige målgrupper. Rækken af berørte aktører vil let blive så stor, at det forekommer praktisk umuligt at foretage en analyse heraf. Det er derfor nødvendigt at sortere de væsentlige fra de mindre væsentlige aktører. Dette kan gøres ved i udgangspunktet at få de implicerede aktører (d.v.s. 'programfædre' i Socialministeriet) til at vurdere, hvem de opfatter som de centrale aktører i den efterfølgende politiske proces. Inspirationen hertil er en tillempet variant af den såkaldte 'snebold-metode' (Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1987), hvor centrale aktører angiver hvad de opfatter som værende andre centrale aktører, indtil man ideelt set ender op med et selvrefererende netværk (jf. også Torfing 2004). Denne metode er benyttet til at kortlægge hvilke aktører, der har medvirket til at formulere den tidlige policyteori om VSA. Efter en gennemgang af den eksisterende litteratur (herunder en række offentligt tilgængeligt materiale fra Socialministeriet) stod det hurtigt klart, at de tidlige programmagerne for VSA kunne indsnævres til en relativt lille kreds af embedsmænd i Socialministeriet. Der blev således taget kontakt til og gennemført interviews med følgende personer i perioden februar-marts 2004:

- Berrit Johannsen: Tidligere ministersekretær for Socialminister Karen Jespersen og sekretariatsleder for Det Nationale Netværk af Virksomhedsledere under Socialministeriet. Nu leder af konsulentfirmaet Navigent, der formidler Det Sociale Indeks.
- Biørn Bakdal: Tidligere fuldmægtig i Socialministeriets udviklingskontor, senere ansat på Udviklingscenter for Beskæftigelse på Særlige Vilkår. Nu ansat ved Socialministeriet Styrelse for Social Service.

- Niels Højensgård: Tidligere fuldmægtig i Socialministeriet og sekretariatsleder på The Copenhagen Centre.
- Karen Jespersen, Socialminister (jan. 1993 til jan.1994 og sep. 1994 til feb. 2000).

Disse respondenter, samt respondenterne som blev udvalgt med særligt henblik på beslutningsprocessen/forhandlingsspillet, og den eksisterende litteratur, har været tilstrækkelig til at dække dagsordensfastsættelsen og den tidlige policyteori, der, som det også fremgår af kapitel 5, blev besluttet og implementeret af en snæver kreds i Socialministeriet i begyndelsen af 1990'erne.

(2) Beslutningsprocessen og den senere policyteori: Det er umiddelbart lettere at udvælge respondenter til kortlægning af forhandlingsspillet om DRAM i efteråret 2000, idet antallet af deltagere i firepartspartsforhandlingerne var forudbestemt (embedsmænd fra Socialministeriet, Socialministeren, repræsentanter for LO, DA og Kommunernes Landsforening).¹⁵⁵ De metodiske overvejelser består her nærmere i at begrunde, i hvilken udstrækning disse forhandlinger er udtryk for den væsentligste beslutningsarena for DRAM. Dette er næppe tilfældet, idet fireforhandlingerne brød sammen efter ganske kort tid uden et egentligt forhandlingsresultat. Dette gør dem imidlertid yderst velegnede til at kortlægge divergens og konvergens i aktørorienteringer og –strategier mellem de dominerende aktører. Firepartspartsforhandlingerne er i den forstand en afvigende case på arbejdsmarkeds- og socialpolitiske beslutningsprocesser omkring DRAM, der eller normalt udadtil er karakteriseret ved konsensus, enighed og samarbejde. Ved at dykke ned i de sammenbrudte firepartspartsforhandlinger, får vi derved mulighed for at forstå det reelle strategiske terræn for politikområdet, altså aktørernes faktiske holdninger og interesser. Programmagerne, som er nævnt ovenfor, bidrog naturligvis også til kortlægningen af forhandlingsspillet og beslutningsprocesserne, men der var behov for at interviewe yderligere respondenter, som konkret deltog i forhandlingerne, herunder navnlig arbejdsmarkedets parter. Derfor blev følgende respondenter udvalgt og interviewet:

- Marie Louise Knuppert: LO, Faglig Sekretær blandt andet med ansvar for arbejdsmiljø, socialpolitik, og det rummelige arbejdsmarked. Deltog i forhandlingerne i efteråret 2000.

¹⁵⁵ Omend repræsentanter for Arbejds- og Finansministeriet også deltog undervejs i forhandlingsforløbet, men i en mere tilbagetrukket og passiv rolle. Landbrugets arbejdsgivere (SALA), Ledernes Hovedorganisation (LH), Finansforbundets Arbejdsgivere (FA), Akademikernes Centralorganisation (AC) og Funktionær- og Tjenestemændenes Fællesforbund (FTF) blev orienteret undervejs, men deltog ikke direkte i forhandlingerne.

- Tina Voldby: DA, Arbejdskraftchef. Var fra 1993-94 med i policyudviklingen om VSA og deltog i forhandlingerne i efteråret 2000.
- Eva Pedersen: Tidligere afdelingschef i Socialministeriet 5. kontor (aktivkontoret). Deltog i forhandlingerne i efteråret 2000. Nu Afdelingschef for Socialministeriets EU-kontor.
- Jens Hørby Jørgensen, Arbejdsmarkedsstyrelsen, kontorchef i arbejdsmarkedsstyrelsens 5. kontor, aktuelt med ansvar for VSA og DRAM.

Efter interviews med disse respondenter og en gennemgang af eksisterende kildemateriale om DRAM og VSA som offentlig politik, blev det vurderet, at materialet var tilstrækkeligt til at bære de foreliggende analyser. Interviewene havde typisk en varighed af 1-3 timer og var løst struktureret omkring følgende spørgsmål, som respondenterne var adviseret om på forhånd: (1) Dagsordensfastsættelsen: Hvorfra kom inspirationen og hvem udviklede ideerne til VSA som offentlig politik? Hvilke typer af problemer var (og er) VSA en løsning på? Hvordan blev VSA og senere DRAM konstrueret som politisk program, særligt om betydningen af frivillighed overfor tvang? Betydningen af placeringen i Socialministeriet og Arbejdsministeriet rolle i policyudviklingen? (2) Firepartsforhandlingerne i efteråret 2000: Hvad var der enighed og uenighed omkring? Hvorfor brød forhandlingerne sammen? Hvilke holdninger og interesser har arbejdsmarkedets parter og kommunerne til VSA og DRAM? (3) Politikadoption: Hvilke faktorer påvirker karakteren og omfanget af VSA? Hvilke barrierer? En særlig dansk udgave af VSA? Det politiske programs gennemslagskraft og effekter? Overflytningen fra Social- til Beskæftigelsesministeriet? Analyserne af forhandlingsspillet og dagsordensfastsættelsen tilsiger ikke at være repræsentative for opfattelserne hos alle private og offentlige aktører på nationalt, regionalt og lokalt plan. En stor række aktører er bevidst fravalgt til fordel for de helt centrale beslutningstagere på nationalt plan (policyeliten, så at sige).

(3) Politikadoption: Beslutningsprocesanalyser vil ofte være afsluttet efter kortlægning af de væsentligste kendetegn ved den tidlige policyteori og den efterfølgende forhandlingsproces. Fokus i beslutningsanalyser er derfor – med reference til Lasswell (1936) – 'hvem der får hvad, hvornår og hvordan'. Implementeringsanalyser går derimod et skridt længere og undersøger 'hvilken forskel det gør' (jf. Dye 1976, s. 1). Analyseenheden vendes så at sige på hovedet. Genstandsfeltet i denne tredje del af analysen er virksomhedernes adoption af offentlig politik, forstået som graden og karakteren af socialt ansvar. Set fra de centrale beslutningstageres udkigspost består problemet i, hvordan virksomhedernes vilje og evne kan

mobiliseres og styres i overensstemmelse med politiske målsætninger. Problemet er komplekst i mere end en forstand. For det første, har virksomhederne en udstrakt adfærdsautonomi og vil formentlig modsætte sig offentlig intervention, som ikke findes ønskværdig (jf. kapitel 2 for en nuanceret diskussion heraf).¹⁵⁶ For det andet, har virksomheder andre motivationsstrukturer og kan ikke umiddelbart forventes at opfatte ønskede udfald på samme vis som politiske beslutningstagere. For det tredje, er betingelserne for adoption forskellig fra virksomhed til virksomhed, hvilket kan medføre at rimelige forventninger om adfærd i én kontekst kan synes urimelige i en anden kontekst. Sammenkoblingen mellem offentlig politik og virksomhedspolitik forudsætter derfor en identificering af, hvilke virksomhedsbeslutninger den offentlige politik kan påvirke for at opnå operationelle virkninger samt hvordan offentlig politik faktisk påvirker disse beslutninger.¹⁵⁷

Karakteren og omfanget af VSA afdækkes, som nævnt, gennem en virksomhedssurvey fra 2001. Spørgsmålene om VSA er del af en større spørgeskemaundersøgelse stillet til rådighed af Lektor Peter Nielsen, CARMA, afrapporteret som *'Personale i Vidensøkonomien – Innovation, Vidensorganisationer og Kompetenceudvikling i det nye årtusinde'*, Aalborg Universitetsforlag (Nielsen 2004). Generelt omhandler undersøgelsen nye fleksible organisationsformer, innovationsevne og personalepolitikker i danske private virksomheder, og er en opfølgning og videreudvikling af den såkaldte DISKO undersøgelse (det Danske Innovationssystem – En komparativ analyse) fra 1996.¹⁵⁸ Undersøgelsen er suppleret med

156 Det er ikke urimeligt, at antage, at virksomhedernes ønske om adfærdsautonomi ikke blot gælder i forhold til statslig intervention, men også i forhold til egne repræsentanter i arbejdsgiverforeningen og erhvervsorganisationerne. Organisationerne kan næppe heller beordre – kun befordre – at virksomhederne påtager sig et socialt ansvar. Det er imidlertid et bevidst forskningsstrategisk fravalg, at afhandlingen ikke beskæftiger sig med denne 'oversættelsesproces' fra kollektive aktører til individuelle virksomheder. En belysning heraf vil givetvis forudsætte relativt detaljerede casestudier med udgangspunkt i nyinstitutionel organisationsteori (jf. Røvik 1998) som ville være ganske tids- og ressourcekrævende. Kortlægningen af forhandlingsspillet kan imidlertid i nogen udstrækning medvirke til at belyse hvordan kollektive aktører (DA, LO og KL) efterfølgende søger at 'sælge' forhandlingsresultatet til deres bagland.

157 I den forstand minder fremgangsmåden om Elmore's 'forward mapping' og 'backward mapping'. Den forlæns kortlægning består i, at finde en samling af policyinstrumenter som med stor sandsynlighed vil producere de effekter som centrale beslutningstagere ønsker. Denne metode antager, at centrale beslutningstagere har noget nær fuldstændig kontrol over beslutnings- og implementeringsprocessen. Den baglæns kortlægning består derimod i, at identificere det sæt af beslutninger (hos adressater eller målgrupper) som politikken kan påvirke samt at specificere hvordan politikken kan tippe disse beslutninger i den ønskede retning. Denne metode understreger således den marginale indflydelse centrale beslutningstagere har på individers og organisationer beslutninger. Implementeringssucces afhænger derfor af langt mere end blot valget af 'korrekte' policyinstrumenter og ikke mindst af en række forhold udenfor beslutningstageres kontrol og beslutninger som centrale beslutningstagere kun har marginal indflydelse på (Elmore 1985).

158 Der er således etableret et unikt longitudinalt datasæt, som kan spore ændringer i de samme virksomheder i perioden 1996-2001 (jf. Nielsen 2004). Spørgsmålene om den rummelige arbejdsplads var imidlertid ikke inkluderet i 1996-undersøgelsen, hvorfor der blot kan tegne et tværsnitsbillede af VSA i 2001.

baggrundsvariable fra Firmastatistikken (f.eks. omsætning, erhvervsbeskæftigelse og regnskabsstatistik) og fra den Integrerede Database for Arbejdsmarkedsforskning, IDA (f.eks. virksomhedens medarbejdersammensætning, medarbejdernes mobilitet, arbejdsløshedserfaringer, arbejdserfaring, uddannelsesniveau).¹⁵⁹ Virksomhedssurveyen (eller DISKO II, som den også betegnes) omfatter et batteri af spørgsmål omkring den rummelige arbejdsplads, herunder tilstedeværelsen af formelle og uformelle skånejobs, arbejdsløse i aktiveringsordninger, samarbejde med kommunale myndigheder omkring revalidering og tidlig sygefraværsopfølgning samt om virksomheden havde ansat personer med anden etnisk baggrund). Jf. appendiks 3 nedenfor, hvor spørgeskemaet til ledelsen er genoptrykt. Spørgeskemaundersøgelsen omfatter et repræsentativt udsnit af danske virksomheder i private byerhverv med over 25 ansatte (samlet 6975 virksomheder) i samtlige brancher, suppleret med et udvalg af virksomheder med 20-25 fuldtidsansatte. Der er med andre ord tale om en totalundersøgelse af alle virksomheder i den private sektor med 25 fuldtidsansatte og derover, suppleret med et tilfældigt udtræk af virksomheder med mellem 20-25 ansatte. Respondenterne har været både ledelsesrepræsentanter og medarbejderrepræsentanter. Samlet er der indgået 2007 ledelsesbesvarelser og 473 medarbejderbesvarelser, hvilket giver en samlet svarprocent på 29%, hvilket ikke er helt tilfredsstillende,¹⁶⁰ omend besvarelsene udgør 1% af populationen (alle private virksomheder med mere end 20 ansatte). Det afgørende er imidlertid om bortfaldet er systematisk skævvredet i fordel til de vigtigste undersøgelsesspørgsmål og baggrundsfaktorer, hvilket ikke synes at være tilfældet (jf. Nielsen 2004; Danmarks Statistik 2001; Reichstein og Vinding 2003). For at udligne forskelle i besvarelsesprocenter og skævheden i fordelingerne af svarprocenter på baggrundsfaktorerne i.f.t. stikprøvens samlede design anvendes i analyserne en tredelt opdeling hvad angår virksomhedsstørrelse (20-50 fuldtidsansatte, 50-99 fuldtidsansatte og mere end 100 fuldtidsansatte) og hvad angår brancher en femdelt opdeling (fremstillingsvirksomhed, bygge og anlæg, handel, forretningsservice og 'anden service'). Datamaterialets kvalitet i forhold til validitet og reliabilitet vurderes ligeledes som tilfredsstillende (jf. Nielsen 2004, s. 33ff.). Med hensyn til repræsentativitet er undersøgelsen ikke repræsentativ for virksomheder med mindre end 20 fuldtidsansatte, men repræsentativ for private virksomheder i byerhvervene med over 20 fuldtidsansatte og derover (når der ses bort fra finansierings- og forsikringsvirksomhed

159 For beskrivelse af undersøgelsens stikprøvedesign, gennemførelse, svarprocenter m.v., se notat fra Danmarks Statistik 2001.

samt udlejning og ejendomsformidling). Bortfaldsproblemet er således intet sted så alvorligt, at det medfører betydelig skævhed i materialet. Selvom svarprocenten ikke er helt tilfredsstillende (29% samlet) er der tale om ensartethed i bortfaldet, som betyder at skævhed kun udgør et moderat til mindre problem. Materialet i analysen er derfor også uvejet (Nielsen 2004, s. 35).

160 Gennemførelsen af undersøgelsen skulle sikre, at de indkomne besvarelser bestod af par af ledelses- og medarbejderbesvarelser fra samme virksomhed. Derfor blev ledelsesskemaerne først udsendt til virksomhedslederne (af Danmarks Statistik, som forestod dataindsamlingen) med spørgsmål om et skema måtte sendes til en medarbejderrepræsentant. At medarbejderbesvarelserne således beror på ledelsens godkendelse var medvirkende til at reducere svarprocenten for medarbejderrepræsentanter (7%).

Appendiks 3. Ledelsesspørgeskema

AALBORG
UNIVERSITET

DANMARKS
STATISTIK

Januar 2001

Spørgeskema til ledelsen
om organisation, medarbejderkvalifikationer
og udvikling af nye produkter

Spørgsmål vedrørende det begrebsmæssige indhold i skemaet rettes
til:

Peter Nielsen, Aalborg Universitet, tlf. 96 35 81 96 / 86 27 47 70.

Spørgsmål vedrørende den praktiske gennemførsel af undersøgelsen
rettes til:

Birgitte Lundstrøm, Danmarks Statistik, tlf. 39 17 38 71.

Baggrund

1. Hvornår blev virksomheden etableret: _____

2. Er virksomheden en del af en koncern eller ej af en anden virksomhed? (sæt kun ét kryds)

Ja, dansk	<input type="checkbox"/>
Ja, udenlandsk	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>

3. Hvor mange ansatte havde virksomheden ultimo november 2000? _____
(skriv antal)

4. Hvor stor en andel af de ansatte er dækket af kollektiv overenskomst blandt de: (giv skøn i procent)

Videregående uddannede	_____ %
Erhvervsfagligt uddannede	_____ %
Øvrige	_____ %

Virksomhedens organisation og ledelse

5. Har virksomheden gennemført organisationsændringer i perioden 1998-2000, som De anser for vigtige? (Sæt kun ét kryds)

Ja	<input type="checkbox"/>	
Nej	<input type="checkbox"/>	➔ gå til spørgsmål 8
Ved ikke	<input type="checkbox"/>	➔ gå til spørgsmål 8

6. Har organisationsændringerne haft til formål at styrke: (Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Effektiviteten i den daglige drift	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbejde og koordinering på tværs i organisationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evnen til at tilpasse sig mere omskiftelige omgivelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Evnen til løbende at udvikle ny	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

produkter/serviceydelser

Evnen til løbende at styrke og forny virksomhedens

viden og knowhow

Kvalitet og kundeservice

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Har nogle medarbejdere modtaget uddannelse/efteruddannelse som følge af organisationsændringer?

(Sæt kun ét kryds)

(Med "medarbejdere" forstås alle ansatte på nær den øverste ledelse)

Ja

Nej

Ved ikke

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

8. Benytter virksomheden nogle af følgende måder at tilrettelægge arbejdet og aflønne medarbejderne på?

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

Tværfaglige arbejdsgrupper

Kvalitetscirkler/-grupper (Formel uddelegering af kvalitetskontrol)

Systemer til indsamling af forslag fra medarbejderne

Planlagt jobrotation

Uddelegering af ansvar

Selvstyrende grupper

Integration af funktioner (fx salg, produktion)

Tearbejde/distancearbejde (formelle aftaler)

Kvalifikations- eller funktionsløn

Resultatløn (ikke akkordløn)

Ja	Nej	Ved ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Hvornår blev disse indført og ca. hvor stor en andel af medarbejderne er omfattet?

(besvares kun hvis der er ét eller flere krydser i Ja i spørgsmål 8)

	Hvornår? (årstal)	Ca. andel af medar- bejderne omfattet
Tværfaglige arbejdsgrupper	_____	_____ %
Kvalitetscirkler/-grupper (Formel uddelegering af kvalitetskontrol)	_____	_____ %
Systemer til indsamling af forslag fra medarbejderne	_____	_____ %
Planlagt jobrotation	_____	_____ %
Uddelegering af ansvar	_____	_____ %
Selvstyrende grupper	_____	_____ %
Integration af funktioner (fx salg, produktion)	_____	_____ %
Tearbejde/distancearbejde (formelle aftaler)	_____	_____ %
Kvalifikations- eller funktionsløn	_____	_____ %

Resultatløn (ikke akkordløn)

_____ %

10. Har følgende forhold medvirket til at fremme eller hæmme organisationsudviklingen i virksomheden?

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Frem- met	Hæm- met	Hverke n /eller	Ved ikke	Ikke relevan t
Indstilling hos mellem- og arbejdsledere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvalifikationer hos mellem- og arbejdsledere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indstilling hos medarbejdere uden egentligt ledelsesansvar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvalifikationer hos medarbejdere uden egentligt ledelsesansvar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbejdsudvalg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tillidsrepræsentanter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Omkostninger ved ændringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adgang til viden om initiativer i andre virksomheder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbejde med uddannelsesinstitutioner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11 Er der sket ændringer i virksomhedens ledelsesstruktur

(Sæt kun ét kryds)

i perioden 1998-2000?

Ja

☐

Nej

☐

Ved ikke

☐

12. Hvem i virksomheden tilrettelægger og følger op på arbejde udført af medarbejdere uden egentlig ledelsesansvar, når det drejer sig om:

(Spørgsmålet besvares for den medarbejdergruppe, der beskæftiger sig med virksomhedens hovedområde).

(Sæt kryds ud for hvert eksempel og gerne flere kryds)

	Medarbejderen selv	Arbejds- /mellemlideren	Den øverste ledelse
Den daglige planlægning af arbejdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Den ugentlige planlægning af arbejdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Opfølgning af arbejdsopgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nye arbejdsområder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Virksomhedens interne samarbejdsrelationer

13. Hvilken betydning har samarbejdet med medarbejderne i forbindelse med interne organisationsændringer i virksomheden?

(Sæt kun ét kryds)

- | | | |
|-----------------|--------------------------|-----------------------|
| Stor betydning | <input type="checkbox"/> | |
| Nogen betydning | <input type="checkbox"/> | |
| Ringe betydning | <input type="checkbox"/> | |
| Ingen betydning | <input type="checkbox"/> | → gå til spørgsmål 17 |
| Ved ikke | <input type="checkbox"/> | → gå til spørgsmål 17 |
| Ikke relevant | <input type="checkbox"/> | → gå til spørgsmål 17 |

Hvis De tænker på den seneste større interne organisationsændring i virksomheden, hvornår blev medarbejderne så involveret, og hvordan vil De karakterisere medarbejdernes indflydelse på ændringsprocessen?

14. Blev medarbejderne involveret i: (Sæt kun ét kryds)

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Idéfasen | Beslutningsfasen | Gennemførelsesfasen | Ingen involvering |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | sen | ↓ |
| | | | gå til spørgsmål 17 |

15. Kan medarbejdernes indflydelse på ændringsprocessen karakteriseres som:

(Sæt kun ét kryds)

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Stor | Nogen | Ringe | Ingen | Ved ikke |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

16. Hvordan er samarbejdet med medarbejderne generelt tilrettelagt i forbindelse med de interne organisationsændringer i virksomheden?

(sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Ja	Nej	Ved ikke	Ikke relevant
Medarbejderrepræsentanter deltager i ledelsens fællesmøder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der oprettes en eller flere projektgrupper, hvor ledelse og medarbejdere er repræsenteret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det foregår i samarbejdsudvalgets regi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det foregår via medarbejderrepræsentant i virksomhedens bestyrelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der indkaldes til fællesmøder med de berørte medarbejdere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der indkaldes til fællesmøder med alle medarbejdere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der tages direkte kontakt til individuelle medarbejdere efter behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Virksomhedens personaleanvendelse og planlægning

17. Benytter virksomheden nogle af de følgende muligheder for at tilpasse de personalemæssige ressourcer til virksomhedens behov?

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Ansættelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Afskedigelse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalemæssig rotering mellem forskellige arbejdsfunktioner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regulering af arbejdstiden (overtid, flekstid, fordeling)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skift i arbejdstempo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Samarbejde med eller udlægning af arbejde til andre virksomheder og/eller enkeltpersoner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Hvordan har følgende ansættelses- og arbejdsformer udviklet sig i perioden 1998-2000?

(sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Øget	Uændret	Mindsket	Eksisterer ikke på virksomheden	Ved ikke
Midlertidige ansættelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deltidsarbejde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skiftehold	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Weekendarbejde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vikaransættelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Hvordan har faggrænserne mellem medarbejdergrupperne i produktion/service (hovedområdet) udviklet sig i perioden 1998-2000? Er de: (Sæt kun ét kryds)

Blevet tydeligere	Blevet mere utydelige	Helt forsvundet i perioden	Helt forsvundet inden perioden	Uændret	Kun én faggruppe i produktion/service
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Har virksomheden en selvstændig personaleafdeling?

(Sæt kun ét kryds)

Ja ☐
Nej ☐

21. Har virksomheden skriftlige personaleplaner for følgende grupper:

(Personaleplaner er planer, som sikrer, at virksomheden til enhver tid råder over arbejdskraft i tilstrækkeligt omfang og kvalitet).

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Ja	Nej	Ved ikke	Ikke relevant
Videregående uddannede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erhvervsfagligt uddannede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Øvrige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. Hvem i virksomheden tager beslutninger i personale spørgsmål vedrørende:

(Spørgsmålet besvares for den medarbejdergruppe der beskæftiger sig med virksomhedens hovedområde. Med topledelse menes ledelsen på det højeste niveau i virksomheden. Med mellemlidelsen menes ledelsen på niveau lige over menige medarbejdere, fx værkfører, driftsleder o.l. Hvis der kun er et niveau i virksomheden angives højeste niveau.)

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Topledelsen	Mellemlidelsen	Personaleafdelingen
Ansættelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Afskedigelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalepolitiske strategier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Uddannelse (Formel)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvalificering (Læring på arbejdspladsen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23. Inddrages medarbejderrepræsentanterne/medarbejderne i beslutninger vedrørende:

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Ja	Nej	Ved ikke
Ansættelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Afskedigelser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalepolitiske strategier	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Uddannelse (Formel)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kvalificering (Læring på arbejdspladsen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24. Hvor langt frem planlægger virksomheden rekruttering af personale?

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Fra dag til dag	1 måned frem	1 md. til 6 md.	6 md. til 1 år	1-2 år	Mere end 2 år	Ved ikke	Ikke relevant
Videregående uddannede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erhvervsfagligt uddannede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Øvrige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

25. Har arbejdets indhold ændret sig i perioden 1998-2000 i retning af:*(Sæt kryds ud for hvert eksempel og gerne flere kryds)*

	Øget selvstæn- dighed og ansvar	Øgede teknisk- faglige krav	Øget rutine- indhold	Ikke ændret	Ved ikke	Ikke relevan t
Videregående uddannede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erhvervsfagligt uddannede	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Øvrige	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26. Hvor stor betydning har de følgende forhold for den løbende udvikling af medarbejdernes færdigheder?*(Sæt kryds ud for hvert eksempel)*

	Stor	Nogen	Ringe	Ingen	Ved ikke
Løsning af arbejdsopgaver	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Afsættelse af tid til sparring med ledelse/andre medarbejdere	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planlagt jobrotation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organisering af arbejdet i teams	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilskyndelse til samarbejde og netværk på tværs af afdelinger og grupper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standardkurser/uddannelsesforløb (fx på erhvervsskoler og AMU-centre)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Uddannelsesforløb skræddersyet til virksomhedens behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Langsigtet uddannelsesplanlægning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

27. Ca. hvor stor en del af medarbejderne har deltaget i interne eller eksterne kurser eller uddannelsesforløb i perioden 1998-2000?*Giv skøn i procent*

Videregående uddannede	_____ %
Erhvervsfagligt uddannede	_____ %
Øvrige	_____ %

28. Hvor stor betydning har det for virksomhedens konkurrenceevne, at medarbejderne løbende udvikler deres færdigheder?*(Sæt kun ét kryds)*

Afgørende	Stor	Nogen	Ingen	Ved ikke
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Virksomheden og det rummelige arbejdsmarked

29. Er der på virksomheden medarbejdere, som har en formel aftale om mindre belastende arbejde på grund af nedsat arbejdsevne? (Sæt kun ét kryds)

Ja	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>
Ved ikke	<input type="checkbox"/>

30. Hvor mange "uofficielle" skånejobs (uden tilskud) er der på virksomheden?

(Angiv skøn)

31. Har virksomheden ansat arbejdsløse i aktiveringsordninger?

(Sæt kun ét kryds)

Ja	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>
Ved ikke	<input type="checkbox"/>

32. Har virksomheden etableret samarbejde med kommunen omkring:

(Sæt kryds ud for hvert eksempel)

	Ja	Nej	Ved ikke
Virksomhedsrevalidering (Aktiviteter ifølge aktivloven, der har til formål at skaffe eller fastholde personer i arbejde)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tidlig sygdomsopfølgning (Initiativer ifølge aktivloven, der har til formål at fastholde personer med længere sygdomsforløb i arbejde)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

33. Har virksomheden ansat arbejdskraft med anden etnisk baggrund?

(Sæt kun ét kryds)

Ja	<input type="checkbox"/>
Nej	<input type="checkbox"/>
Ved ikke	<input type="checkbox"/>

Virksomhedens produktion, betingelser og resultater

34. Hvilken type produktion/service udfører virksomheden? Er det hovedsageligt: (Sæt kun ét kryds)

- | | |
|---|--------------------------|
| Standardiserede produkter/-serviceydelser | <input type="checkbox"/> |
| Individuelt tilpassede produkter/serviceydelser | <input type="checkbox"/> |
| Ved ikke | <input type="checkbox"/> |

35. Har virksomheden introduceret nye produkter/serviceydelser i løbet af perioden 1998-2000, når De ser bort fra mindre forbedringer af eksisterende produkter:

(Sæt kun ét kryds)

- | | | | |
|----------|--------------------------|---|---------------------|
| Ja | <input type="checkbox"/> | → | Hvor mange: _____ |
| Nej | <input type="checkbox"/> | → | gå til spørgsmål 41 |
| Ved ikke | <input type="checkbox"/> | → | gå til spørgsmål 41 |

36. Findes der tilsvarende produkter/serviceydelser? (Sæt kryds ud for hvert eksempel)

- | | Ja | Nej | Ved ikke |
|-----------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| På det danske marked? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| På verdensmarkedet? | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

37. Fordel venligst virksomhedens samlede omsætning for seneste regnskabsår på produkter eller serviceydelser, der:

(Skriv procentandele)

- | | |
|---|-------------------|
| Har været uændret i 1998-2000 | _____
% |
| Har undergået kontinuerlige forbedringer i perioden 1998-2000 | _____
% |
| Er helt nye/udviklet i perioden 1998-2000 | _____
% |
| I alt | _____
100
% |

38. Fordel venligst virksomhedens resultat før skat for seneste regnskabsår på indtjening, der stammer fra produkter eller serviceydelser, der:

(Skriv procentandele)

- | | |
|---|-------------------|
| Har været uændret i 1998-2000 | _____
% |
| Har undergået kontinuerlige forbedringer i perioden 1998-2000 | _____
% |
| Er helt nye/udviklet i perioden 1998-2000 | _____
% |
| I alt | _____
100
% |

Virksomhedens anvendelse af ny teknologi

43. Hvorledes kan virksomhedens informations- og kommunikationsteknologi betegnes? Er den:

(Sæt kun ét kryds)

Det mest moderne, der anvendes i branchen

☐

På linie med det udstyr, de fleste i branchen anvender

☐

Forældet i forhold til det udstyr, de fleste i branchen anvender

☐

Ved ikke

☐

44. Har virksomheden indført ny informations- og kommunikationsteknologi i perioden 1998-2000, når De ser bort fra opgradering af eksisterende systemer?

(Sæt kun ét kryds)

Ja

☐

Nej

☐

→ gå til spørgsmål 46

Ved ikke

☐

→ gå til spørgsmål 46

45. Hvad har først og fremmest været drivkraften bag indførelsen af informations- og kommunikationsteknologien i virksomheden? Var det:

(Sæt evt. flere kryds)

Mere effektiv udnyttelse af intern/ekstern viden

☐

Hurtigere kommunikation med kunder eller leverandører

☐

Hurtigere intern kommunikation i virksomheden

☐

Større fleksibilitet i produktionen

☐

Løbende udvikling af nye produkter/serviceydelser

☐

Kortere produktionstid

☐

Arbejdskraftbesparelser

☐

Tak for hjælpen!

Tak for Deres ulejlighed med at udfylde skemaet.

46. Må vi sende et lignende spørgeskema til en medarbejderrepræsentant/medarbejder i virksomheden?

Spørgeskemaet kan ses på internetadressen www.business.auc.dk/pie/skemaer.pdf .

☐ Ja ☐ Nej

47. Angiv evt. navn på medarbejderen

(brug venligst blokbogstaver)

48. Vil virksomheden deltage i et evt. uddybende interview foretaget af Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet?

☐ Ja ☐ Nej

49. Ønsker De at få undersøgelsens resultater tilsendt? ☐ Ja ☐ Nej**50. Andre bemærkninger:**

Virksomhedens kontaktperson:

Telefonnummer:

Litteratur

- Abel, Vibeke og Marianne Sumborg (1995): 'Til glæde for alle – Om danske virksomhedernes sociale engagement' s. 10-11 i *Social Forskning*, Nr. 1, 1995.
- Ackerman, Robert W. og Raymond A. Bauer (1976): *Corporate social responsiveness: The modern dilemma*, Reston, Virginia: Reston Publishing Company.
- Albæk, Erik (1991): 'Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case', *Politica*, 2(4), 396-418.
- Albæk, Erik (1998): *Fra sandhed til information – Evalueringsforskning i USA – før og nu*, Viborg: Akademisk Forlag.
- Allison, Graham T. (1971): *Essence of decision – Explaining the Cuban missile crisis*, HarperCollins Publishers.
- Andersen, Ib (1990), red: *Valg af organisationssociologiske metoder – Et kombinationsperspektiv*, København: Samfundlitteratur.
- Andersen, John (1994): 'Erfaringerne fra EU's tredje fattigdomsprogram I Danmark', *Social Kritik*, 34/94, 9-22.
- Andersen, John og Jacob Torfing (2002a): *Netværksstyring i kommunernes arbejdsrettede indsats - delrapport om de lokale koordinationsudvalg*, Aalborg: CARMA.
- Andersen, John og Jacob Torfing (2002b): Det rummelige arbejdsmarked og de lokale koordinationsudvalg - nye vitaminer til det inkluderende velfærdssamfund?, s. 87-117 i *Arbejde og Politik – Undervejs med CARMA*, CARMA Årbog 2002, Aalborg: CARMA.
- Andersen, Søren Kaj og Mikkel Mailand (2002): *The role of employers and trade unions in multipartite social partnerships*, København: The Copenhagen Centre.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004): *Notat om Beskæftigelsesministeriets strategi for virksomhedernes sociale ansvar*, Arbejdsmarkedsstyrelsen: Center for arbejdsmarkedsservice.
- Arbejdsmiljøgruppen af 1972 (1973): *Arbejdsmiljø: Skader, omkostninger, målsætninger, nærdemokrati, planlægning*, København: Arbejdsmiljøgruppen af 1972, rapport nr. 1.
- Arbejdsmiljøinstituttet (2003): *Sygefravær i Norden*, København: Arbejdsmiljøinstituttet.
- Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*, København: Arbejdsministeriet.
- Arbejdsministeriet, Erhvervs-, Indenrigs-, Social-, Undervisnings-, Økonomi- og Finansministeriet (2001): *Brug for alle - Danmark 2010 og et mere rummeligt arbejdsmarked*, København: Arbejdsministeriet m.fl.
- Atkinson, John (1985): *Flexibility, uncertainty and manpower management*, Brighton: IMS.
- Auer, Peter (2000): *Employment revival in Europe - Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Genève: ILO.
- Ayres, Ian og John Braithwaite (1992): *Responsive regulation – Transcending the deregulation debate*, Oxford: Oxford University Press.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1962): 'Two faces of power', *The American Political Science Review*, 56(4), s. 947-952.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1963): 'Decisions and Nondecisions: An Analytical framework', *The American Political Science Review*, 57(3), s. 632-642.
- Bagchus, René (1998): 'The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments' s. 46-69 i Guy B. Peters og Frans K.M. Van Nispen, red. *Public policy instruments – evaluating the tools of public administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bakdal, Biørn (1995): 'Virksomhedernes sociale engagement – Et initiativ fra Socialministeriet om ansvar, frivillighed og samarbejde', *Nordisk Sosialt Arbeid*, 3-95, 209-212.

- Baldwin, Robert og Martin Cave (1999): *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Bardach, E. (1977): *The implementation game*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Barrett, S.M. and C. Fudge (1981) eds.: *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, London: Methuen.
- Baumol, W. (1959): *Business behaviour, value and growth*, New York: Hartcourt Brace and World.
- Bemelmans-Videc, M., R.C. Rist and Evert Vedung (1998), *Carrots, Sticks and Sermons – policy instruments and their evaluation*, London: Transaction Publishers.
- Bennett, Andrew (1997): 'Lost in the translation: Big (N) Misinterpretations of Case Study Research', Paper presented at the 38th Annual Convention of the International Studies Association, Toronto, March 18-22, 1997 (<http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/papers.html>).
- Bennett, Andrew og Alexander L. George (1997): 'Research Design Tasks in Case Study Methods', Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, October 17-19, 1997 (<http://www.asu.edu/clas/polisci/cqrm/papers.html>).
- Berle, A. og G. Means (1962): *The modern corporation and private property*, New York: Hartcourt Brace and World (første udgave 1932).
- Berman, Paul (1978): 'The study of macro- and micro-implementation', *Public Policy*, **26**(2), 157-184.
- Berman, Paul (1980): 'Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations' s. 205-227 i Helen M. Ingram og Dean E. Mann, red. *Why policies succeed or fail*, Beverly Hills, Cal.: Sage Publications.
- Berrefjord, Ole og Gudmund Hernes (1978): 'Markedsforvitring og statsbygging', s. 81-113, Gudmund Hernes, red. *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Berrefjord, Ole og Gudmund Hernes (1989): 'Storforetak, marked og byråkrati' s. 171-191, Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen, red. *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København: Jurist- og Økonoforbundets forlag.
- Berrefjord, Ole (1989): 'Økonomimotiverede beslutninger eller beslutningsmotiverede kalkyler?', s. 193-203, Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen, red. *Forhandlingsøkonomi I Norden*, København: Jurist- og Økonoforbundets forlag.
- Beskæftigelsesministeriet m.fl. (2002): *Rummelighed gennem social dialog og partnerskab*, Optaksrapport til formandskabskonference 5-6 September 2002, Skagen. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Beskæftigelsesministeriets sektoranalyse til strukturkommissionen*, København: Beskæftigelsesministeriet (Arbejdsmarkedsstyrelsen).
- Beskæftigelsesministeriet (2003): *Analyse af det danske sygefravær*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bild, Tage, Henning Jørgensen, Morten Lassen og Morten Madsen (1997): 'Wage-earner Solidarity – Moribund or Changing?', Paper fra 5. IIRA Kongres, Dublin, 26-29 August 1997. Optrykt i Morten Madsen (1997): *Demokrati og individualisering*, København: Institut for Statskundskab (licentiatserien 1997, nr. 5).
- Binder, Morten (1994): *Der er brug for alle – En evaluering af aktiveringsindsatsen i syv kommuner*, København: Socialforskningsinstituttet 94:3.
- Boje, Per (1997): *Ledere, ledelse og organisation – Dansk industri efter 1870*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Boje, Per (2003): 'Den økonomiske magts politiske afmagt? Et studie i Dansk konkurrencelovgivnings udformning I det 20. århundrede', ss. 163-176 i Peter Munk

- Christiansen og Lise Togeby, red. *På sporet af magten*, Aarhus Universitetsforlag: Magtudredningen.
- Bowen, Howard R. (1953): *Social responsibilities of the businessman*, New York: Harper and Brothers.
- Bredgaard, Thomas (2001): *A Danish Jobtraining Miracle? Temporary subsidised employment in the public and non-profit sector - National report for the MESAMOM project*, Aalborg: CARMA, working paper nr.5.
- Bredgaard, Thomas (2003): 'Virksomhedernes sociale ansvar mellem offentlig politik og virksomhedspolitik', *Økonomi og Politik*, 76(3), s. 11-23.
- Bredgaard, Thomas (2004a): 'Corporate social responsibility between public policy and enterprise policy', *Transfer*, Autumn Issue (under udgivelse).
- Bredgaard, Thomas (2004b): 'Similar labels, different contents – A comparison of Corporate Social Responsibility in Different Contexts', Henning Jørgensen, Herman Knudsen og Jens Lind, red. *Labour and Employment Regulation in Europe*, P.E. Lang (under udgivelse).
- Bredgaard, Thomas og Henning Jørgensen (2000): *Was the problem solved? Danish youth unemployment policies in the 1990s*, Aalborg: CARMA, working paper nr. 3.
- Bredgaard, Thomas, Henning Jørgensen og Flemming Larsen (2002): 'Dansk arbejdsmarkedspolitik: Grundtræk og aktuel udvikling' s. 27-59 i Henning Jørgensen, Thomas Bredgaard, Lene Dalsgaard og Flemming Larsen, red. *Arbejde og politik – undervejs med CARMA*, Aalborg: CARMA (CARMA årbog 2002).
- Bredgaard, Thomas, Lene Dalsgaard og Flemming Larsen (2003): *An alternative Approach for Studying Public Policy – The Case of Municipal Implementation of Active Labour Market Policy in Denmark*, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning (Arbejdspapir 2003:4).
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2004): *Flexicurity and older workers on the Danish labour market*, Aalborg: CARMA working paper no. 8.
- Bressere, Hans Th.A. (1998): 'The choice of policy instruments in policy networks' s. 85-106 i Guy B. Peters og Frans K.M. Van Nispen, red. *Public policy instruments – evaluating the tools of public administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bruijn, Hans A. de og Hans A.M. Hufen (1998): 'The traditional approach to policy instruments' s. 11-33 i Guy B. Peters og Frans K.M. Van Nispen, red. *Public policy instruments – evaluating the tools of public administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Brunsson, Nils (1991): 'Politisering og företagisering – om institutionell förankring og förvirring I organisationernes värld', s. 20-41, Göran Arvidsson og Rolf Lind, red. *Ledning av företag och förvaltningar – Förutsättningar, former, förnyelse*, Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson, Nils (2002): *The Organization of Hypocrisy – Talk, Decisions and Actions in Organizations*, 2nd Ed., Copenhagen: Copenhagen Business School Press: Abstrakt Forlag (Liber).
- Browne, Angela og Aaron Wildavsky (1983): 'Implementation as mutual adaptation' kap. 10 I Jeffrey Pressman og Aaron Wildavsky (1984): *Implementation*, University of California Press (1. udgave 1973).
- Browne, Angela og Aaron Wildavsky (1983): 'Implementation as exploration' kap. 11 I Jeffrey Pressman og Aaron Wildavsky (1984): *Implementation*, University of California Press (1. udgave 1973).
- Boll, Joachim og Anette Kruhøffer (2002): *Virksomhedernes sociale engagement Årbog 2002*, København: Socialforskningsinstituttet 02:19.
- Carroll, Archie B. (1979): 'A three-dimensional conceptual model of corporate social performance', *Academy of Management Review*, 4, 497-505.

- Carroll, Archie B (1999): 'Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct', *Business & Society*, **38**(3), 268-295.
- CASA og Socialpolitisk Forening (2001): *Social Årsrapport 2001*, København: Center for Alternativ Samfundsanalyse og Socialpolitisk Forening.
- Caswell, Dorte og Torben Pilegaard Jensen (2000): *Lokale koordinationsudvalg - på rette vej?*, København: AKF Forlaget.
- Christiansen, Peter M. (1993): *Det frie marked – den forhandlede økonomi*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christiansen, Peter M. (1994): 'A Negotiated Economy? Public Regulation of the Manufacturing Sector in Denmark', *Scandinavian Political Studies*, **17**(4), s. 305-319.
- Christiansen, Peter M. og Asbjørn S. Nørgaard (2003a): *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag (magtudredningen).
- Christiansen, Peter M. og Asbjørn S. Nørgaard (2003b): *Faste forhold – flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag (magtudredningen).
- Christensen, Jacob (2000): 'Socialforvaltningen', Tim Knudsen, red. *Dansk forvaltningshistorie II – Stat, forvaltning og samfund 1901-1952*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Clausen, Thomas, Jane Greve Pedersen, Bente Marianne Olsen og Steen Bengtsson (2004): *Handicap og beskæftigelse – Et forhindringsløb?*, København: Socialforskningsinstituttet 04:03.
- Cobb, R.W. og C.D. Elder (1972): *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Cohen, M.D., March, J. og J.P. Olsen (1972): 'A garbage can model of organizational choice' i *Administrative Science Quarterly*, Marts 1972
- Cox, Robert Henry (1998), 'From Safety Net to Trampoline: Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark' pp. 397-415 in *Governance*, 11:4.
- Crouch, Colin (1998): 'The social contract and the problem of the firm', s. 204-227 I Martin Rhodes og Yves Mény, red. *The Future of European Welfare – A New Social Contract?*, London: MacMillan Press.
- Csonka, Agi (1999): *Det fleksible arbejde*, København: Socialforskningsinstituttet 99:8.
- Cyert, Richard M og James G. March (1959): 'A behavioural theory of organizational objectives', s. 76-90, Mason Haire, red. *Modern Organization Theory*, New York: Wiley.
- Cyert, Richard M. og James G. March (1963): *A behavioural theory of the firm*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- DA (1999): *Socialpolitikken og arbejdsmarkedet*, København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- DA (2002): *Arbejdsmarkedsrapport 2002 - Tema: Sygefravær*, København: Dansk Arbejdsgiverforening.
- Dahl, Robert A. (1959): 'Business and Politics: A Critical Appraisal of Political Science', *The American Political Science Review*, **53**(1), s. 1-34.
- Dahl, Robert A. (1961): *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. og Charles Lindblom (1976): *Politics, Economics and Welfare*, Chicago: Chicago of University Press (1. udgave 1953).
- Dalsgaard, Lene (1985): *Jobskabelse – brikken, der mangler*, Aalborg: ATA projektet rapport nr. 3.
- Damgaard, Bodil (2000): *Kommunerne, virksomhederne og den aktive socialpolitik*, København: Socialforskningsinstituttet 00:12.

- Damgaard, Bodil (2003): *Social- og arbejdsmarkedssystemerne – En flerstrengt historie*, København: Socialforskningsinstituttet 03:21.
- Danmarks Statistik (2001): Notat om Undersøgelse af Virksomhedernes Organisation og Medarbejdernes Kvalifikationer (DISKO 2), Danmarks Statistik, Serviceerhverv, 25. oktober 2001.
- Davis, K. (1960): 'Can business afford to ignore social responsibilities', *California Management Review*, 2, s.70-76.
- Dearing, James W. og Evertt M. Rogers (1996): *Agenda-setting*, London: Sage Publications.
- DeLeon, Peter (1988): *Advice and consent: The development of the policy sciences*, New York: Russell Sage.
- DeLeon, Peter (1997): *Democracy and the policy sciences*, Albany: State University of New York Press.
- DeLeon, Peter (1999): 'The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?', s. 19-35 i Paul A. Sabatier, red. *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press.
- De Vaus, David (2001): *Research Design in Social Research*, London: Sage Publications.
- Donaldson, Thomas og Lee E. Preston (1995): 'The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence and implications', *Academy of Management Review*, 20(1), s. 65-91.
- Dror, Y. (1989): *Public policy-making reexamined*, 2. udg. New York: Transaction Publishers (1. udg., 1968).
- DTI (2001): *Business and society: Developing corporate social responsibility in the UK*, London: Department of Trade and Industry.
- DTI (2002): *Business and society – Corporate social responsibility report 2002*, London: Department of Trade and Industry.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (1993): *Den danske model*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2004): 'Multiniveau regulering og den danske model', s. 173-182, Peter Nedergaard, red. *Den danske model i et integreret Europa – Festskrift i anledning af Einar Edelbergs 40 års jubilæum*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dunn, William N. og Rita Mae Kelly (1992): *Advances in policy studies since 1950*, Policy Studies Review Annual Volume 10, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Dunn, William N. (1995): *Public policy analysis: An introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall (2. udgave).
- Dye, Thomas R. (1976): *Policyanalysis: What governments do, why they do it, what difference it makes*, Tuscaloosa, Ala: University of Alabama Press (9. udgave, 1988).
- DØR (2000): *Dansk Økonomi Forår 2000*, København: Det Økonomiske Råd.
- Easton, David (1953): *The political system*, New York: Alfred A. Knopf.
- Edelman, Murray (1977): *Political language: Words that succeed and policies that fail*, New York: Institute for the Study of Poverty.
- Edelman, Murray (1985): 'Political language and political reality' pp. 10-19 *PS: Political Science and Politics*, 18:1.
- Elm Larsen, Jørgen og Fritz von Nordheim Nielsen (1985): 'Det danske dagpengesystems storhed og fald', s. 38-77, Henning Jørgensen og Jens Christian Tonboe, red. *Fagbevægelse, stat og kommuner – Politisering af beskæftigelse og faglig politik*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Elm Larsen, Jørgen (2003): 'Faglig organisering, arbejdsløshed og arbejdsmiljø' s. 168-202, Bjarne Hjorth Andersen, red. *Udviklingen I befolkningens levkår over et kvart århundrede*, København: Socialforskningsinstituttet. 03:14.

- Elmore, Richard E. (1978): 'Organizational models of social program implementation' s. 185-228, *Public Policy*, **26**.
- Elmore, Richard E. (1985): 'Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy', s. 33-71, Kenneth Hanf og Theo A.J. Toonen, red. *Policy implementation in federal and unitary systems – questions of analysis and design*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Epstein, Edwin E. (1969): *The Corporation in American Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002): *Etik i erhvervslivet – Virksomhedernes samfundsmæssige ansvar*, København: Erhvervs- og boligstyrelsen, Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Esping Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- ETUC (2001): 'Corporate social responsibility in a legislative and contractual framework' resolution adopted by the ETUC Executive Committee, 10-11 Okt. 2001. Bruxelles.
- Etzioni, Amitia (1967): 'Mixed scanning: A third approach to decision-making', s. 385-392 i *Public Administration Review*, **27**.
- Etzioni, Amitia (1975): *A comparative analysis of complex organizations: On power, involvement, and their correlates*, New York: The Free Press.
- EU Kommissionen (1993): *White paper on Growth, Competitiveness and Employment – The Challenges and Ways Forward in the 21st Century*, Brussels: The European Commission (5. December 1993), COM (93)700 final.
- EU Kommissionen (2001): *Green paper – Promoting a European framework for corporate social responsibility*, COM(2001)366.
- EU Kommissionen (2002): *Communication from the commission concerning corporate social responsibility: A business contribution to sustainable development*, COM(2002)347.
- Fenger-Grøn, Carsten og Jens Erik Kristensen (2001): *Kritik af den økonomiske fornuft*, København: Hans Reitzels forlag.
- Finansministeriet (2000a): *Finansredegørelse 2000*, København: Finansministeriet (april 2000).
- Finansministeriet (2000b): *Aftaler om den kommunale økonomi for 2001*, København: Finansministeriet (juni 2000).
- Fischer, Frank (1995): *Evaluating public policy*, Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, Frank (1998): 'Beyond empiricism: Policy inquiry in postpositivist perspective', *Policy Studies Journal*, **26**(1), 129-146.
- Fischer, Frank (2003): *Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank og John Forester (1993): *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press.
- Frederick, William C. (1994): 'From CSR₁ to CSR₂ – The maturing of business-and-society thought', *Business and Society*, **33**(2), 150-164.
- Freeman, Richard E. (1984): *Strategic management – A stakeholder approach*, Marshfield, Mass.: Pitman Publishing.
- Friedman, Milton (1962): *Capitalism and freedom*, Chicago: University of Chicago Press (3. udgave 2002).
- Friedman, Milton (1970): 'The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits', *The New York Times Magazine*, 13. September 1970 (jf. også oversættelsen i *Økonomi og Politik*, **76**:3, 2003, s. 31-36).
- Froestad, Jan (1995): *The American tradition of policy analysis and the alternative program for 'policy sciences' – A comparison*, Rapport nr. 39 (1995), Institut for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Frølund, Jens Peter Thomsen (2000): *Magt og indflydelse*, Aarhus: Magtudredningen.

- Gamst, Birther og Sven Bislev (1995): 'Virksomhederne ind i socialpolitikken?', *Nordisk Sosialt Arbeid*, 3-95, 194-208.
- Goul Andersen, Jørgen og Per H. Jensen (2001): *Marginalisering, integration og velfærd*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Goul Andersen, Jørgen, Christian Albrekt Larsen og Jan Bendix Jensen (2003): *Marginalisering og velfærdspolitik – Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel*, København: Frydenlund.
- Gregersen, Ole og M.N. Christoffersen (1999): *Langvarige sociale sager – klienternes holdning*, København: Socialforskningsinstituttet 99:06.
- Griffin, Jennifer og John F. Mahon (1997): 'The corporate social performance and corporate financial performance debate: Twenty-five years of incomparable research', *Business and Society*, **36**(1), 5-31.
- Grøholt, Per (1976): *Erhvervslivets samfundsansvar: Virksomhederne på vej mod en risikabel fejlstyring eller mod større ansvar for individ og samfund?* Oslo: Bedriftsøkonomens Forlag.
- Hall, Peter A: (1986): *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. (1999): 'Policy paradigms, social learning, and the state – The case of economic policymaking in Britain' s. 275-296 i *Comparative Politics*, **30**(3).
- Hall, Peter A. og David Soskice (2001): *Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hanf, Kenneth (1982): Regulatory structures: Enforcement as implementation, s. 159-173 i *European Journal of Political Research*, **10**(2).
- Hansen, Charlotte, Flemming Larsen, Morten Lassen og Henning Jørgensen (1997): *Ta' Teten i arbejdsmarkedspolitikken*, Aalborg: CARMA og LO.
- Hansen, Karin (2002): 'The Danish municipalities – between central government and local governance', s. 48-72, Henning Jørgensen: *Consensus, cooperation and conflict – The policy making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hansen, Leif Chr. (1999): 'Det rummelige arbejdsmarked', *Noget Særligt*, **1**(1), s. 4-6. Udviklingscenter for Beskæftigelse på Særlige Vilkår.
- Hardis, Jeanet (2001): 'Er det 'hot' eller 'not'? – Om skabelsen af fænomenet 'sociale partnerskaber'', s. 46-69, *Grus*, Nr. 65.
- Hargrove, E.C: (1975): *The missing link: The study of implementatiuon of social policy*, Washington D.C.: Urban Institute.
- Harmon, Michael M. og Richard T. Mayer (1986): *Organization theory for the public administration*, Boston og toronto: Little, Brown and Company.
- Harrison, Jeffrey S. og Richard E. Freeman (1999): 'Stakeholders, social responsibility, and performance: Empirical evidence and theoretical perspectives', *Academy of Management Journal*, **42**(2), s. 479-485.
- Hassenkam, Henrik (1992): 'Det tredje arbejdsmarked' s. 21-24 i *Social Forskning*, Temanummer December 1992.
- Haufler, Virginia (2001): *A public role for the private sector – Industry self-regulation in a global economy*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hernes, Gudmund (1978), red. *Forhandlingsøkonomi og blaninggsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Gudmund (1978): 'Mot en institusjonell økonomi', s. 196-243, Gudmund Hernes, red. *Forhandlingsøkonomi og blaninggsadministrasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analysis – Eine Einführung*, Frankfurt: Campus Verlag (Campus Studium Band 570).
- Héritier, Adrienne (2002): 'Public-interes services revisited' s. 995-1019 i *Journal of European Public Policy*, **9**(6).

- Hill, Michael (1997), red. *The policy process – A reader*, London: Prentice Hall (1. udgave 1993).
- Hill, Michael og Peter Hupe (2002): *Implementing public policy*, London: Sage Publications.
- Hillman, Amy J. og Michael A. Hitt (1999): 'Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions', *The Academy of Management Review*, **24**(4), s. 825-842.
- Hjern, Benny og David O. Porter (1981): 'Implementation structures: a new unit of administrative analysis', *Organization Studies*, **2**, 211-227.
- Hjern, Benny og Chris Hull (1982): Implementation research as empirical constitutionalism, s. 105-117 i *European Journal of Political Research*, **10**(2).
- Hjern, Benny og Chris Hull (1985): 'Small firm employment creation: An assistance structure' s. 131-157 i Kenneth Hanf og Theo A.J. Toonen, red. *Policy implementation in federal and unitary systems – Questions for analysis and design*, Dordrecht: Martin Nijhoff Publishers.
- Hogwood, B.W. og L.A. Gunn (1984): *Policy analysis for the real world*, London: Oxford University Press.
- Hohnen, Pernille (2000): *Fleksjob - en vej til et rummerligere arbejdsmarked?*, København: Socialforskningsinstituttet 2000: 18.
- Hohnen, Pernille (2002): *Aftalebaserede skånejob – En kvalitativ analyse*, København: Socialforskningsinstituttet 02:30.
- Holt, Helle (1997): 'Virksomhedernes sociale ansvar', s. 207-231 i Torben Fridberg, red. *Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund?*, København: Socialforskningsinstituttet. 97:11.
- Holt, Helle (1998): *En kortlægning af danske virksomheders sociale ansvar*, København: Socialforskningsinstituttet (98:1).
- Holt, Helle (2000): *Corporate social responsibility in a Danish context*, København: Socialforskningsinstituttet, working paper 15:2000.
- Holt, Helle, Martin S. Jørgensen, Søren Jensen, Joachim Boll og Jane Greve Pedersen (2003): *Virksomhedernes sociale engagement – Årbog 2003*, København: Socialforskningsinstituttet 03:17.
- Hood, Christopher C. (1983): *The tools of government*, London: MacMillan Press.
- Hood, Christopher C. (1986): *Administrative analysis: An introduction to rules, enforcement and organizations*, Brighton: Wheatsheaf Books.
- Hoppe, Robert (1999): 'Policy analysis, science and politics: From "speaking thruth to power" to "making sense together"', *Science and Public Policy* **26**(3), s. 201-210.
- Hoogerwerf, Andries (1990): 'Reconstructing policy theory', *Evaluation and Program Planning*, **13**, 285-291.
- Hull, Chris og Benny Hjern (1983): 'Policy analysis in mixed economy: An implementation approach' s. 295-312 i *Policy and Politics*, **11**(3).
- Hull, Chris og Benny Hjern (1987): *Helping small firms grow – An implementation approach*, London: Croom Helm.
- Hussain, Mohammed Azhar (1999): *Økonomisk studie af virksomhedernes sociale engagement*, København: Socialforskningsinstituttet, Arbejdsrapport.
- Høgelund, Jan og Anette Kruhøffer (2000): *Virksomhedernes sociale engagement Årbog 2000*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Høgelund, Jan, Trine Filges og Søren Jensen (2003): *Langvarigt sygefravær – Hvad sker der og hvordan går det?*, København: Socialforskningsinstituttet 03:20.
- Højensgård, Niels (1996): 'Virksomhedskampagnen, skånejobs og det rummelige arbejdsmarked' s. 40-45 i *Social Forskning*, Nr. 4, 1996.
- Ibsen, Flemming og Hening Jørgensen (1979): *Fagbevægelse og Stat*, København: Gyldendal.

- Ibsen, Flemming (1999): 'Er det rationelt for virksomhederne at påtage sig et socialt ansvar?' pp. 35-45 i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, **1**(2), 1999.
- Ibsen, Flemming og Steen Scheuer (2000) red. *Septemberforliget og det 21. århundrede – Historiske perspektiver og fremtidens dilemmaer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Indenrigsministeriet (2001): *Udlændinges integration i det danske samfund - tænketanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark*, København: Indenrigsministeriet.
- Ingram, Helen og Dean E. Mann, red. (1980): *Why policies succeed or fail*. London: Sage Publications.
- Jensen, Carsten Strøbye, Nicolaj Lubanski og Søren Kaj Andersen (1996) red.: *Arbejdsmarkedsmodeller i Europa: Tyskland, Frankrig, Italien og Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Jespersen, Jesper (2002): *John Maynard Keynes – Den makroøkonomiske teoris oprindelse og udvikling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag (Serien: Økonomiens Konger).
- Jespersen, Karen (1999): *Opgør med den ny fattigdom*, L&R Fakta.
- Johnson, H.L. (1971): *Business in contemporary society: Framework and issues*, Blemont, CA: Wadsworth.
- Jones, Marc T. (1996): 'Missing the Forest for the Trees – A Critique of the Social Responsibility Concept and Discourse', *Business & Society*, **35**(1), s. 7-41.
- Jones, Thomas M. og Andrew C. Wicks (1999): 'Convergent stakeholder theory', *Academy of Management Review*, **24**(2), s. 206-221.
- Jørgensen, Henning (1982): *Om politikens genstandsfelt – studier i politiken som selvstændig sfære*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Jørgensen, Henning (1986): *Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken – Forvaltning mellem stat og marked II*, Aalborg: ATA-Projektet, rapport nr. 5.
- Jørgensen, Henning (1988): 'En god forklaring på hvorfor politologer forsker i arbejdsmarkedet', s. 45-63 i Jørgen G. Rasmussen, red: *Samfundsforskning – Politik, Økonomi, Kultur*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Jørgensen, Henning (1990): *Virksomhedspolitik og offentlig politik*, Paper til Nordiska Statsvetarförbundets kongress, Reykjavik, 15-19 Aug. 1990.
- Jørgensen, Henning, Jens Lind og Peter Nielsen (1990): *Personale, planlægning og politik*, Aalborg: ATA-Forlaget (ATA rapport nr. 23).
- Jørgensen, Henning og Morten Lassen (1992), red. *Efter Zeuthen-rapporten - CARMA-årbog 1992*, Aalborg: CARMA.
- Jørgensen, Henning (1992): 'Ledighed, lediggang og løsningsforslag ifølge Zeuthen-rapporten', s. 37-57, Henning Jørgensen og Morten Lassen (1992), red. *Efter Zeuthen-rapporten - CARMA-årbog 1992*, Aalborg: CARMA.
- Jørgensen, Henning, Flemming Larsen og Morten Lassen (1999): *Styr på arbejdsmarkedspolitikken - forslag til nyt styringssystem på det arbejdsmarkedspolitiske område*, Aalborg: CARMA, arbejdspapir nr. 2.
- Jørgensen, Henning (2000): 'Danish Labour Market Policy since 1994 - the new 'columbus egg' of labour market regulation', s. 108-137 i Paul Klemmer og Rüdiger Wink, red: *Preventing unemployment in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar
- Jørgensen, Henning (2002a): *Consensus, cooperation and conflict - the Policy-making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Jørgensen, Henning (2002b): 'From deregulation to co-regulation – Neo-corporatism and its contribution to a theory of coordinated labour market regulation' s. 208-223 i Tadashi Hanami, red. *Universal wisdom through globalization – selected papers from the 12th IIRA world congress*, Tokyo, Tokoy: The Japan Institute of Labour.

- Kamp, Annette (2002): *Virksomheder under modernisering – socialt ansvar under forandring. Human Resource Management og socialt ansvar på danske virksomheder*, København: Socialforskningsinstituttet, Arbejdspapir.
- Kamp, Annette (2003): 'Virksomheders sociale ansvar – omsorg, rettighed eller image?', s. 156-183, Socialforskningsinstituttet: *Menneskelige ressourcer i arbejdslivet – En antologi om samspil mellem organisation, arbejde og arbejdsmiljø*, København: Socialforskningsinstituttet 03:11.
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry – Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2. ed., New York: HarperCollins College Publishers (1 udgave 1984).
- Kitson, Alan og Robert Campbell (1996): *The Ethical Organisation – Ethical Theory and Corporate Behaviour*, London: MacMillan Business.
- Kjærgaard, Carsten og Sven-Åge Westphalen (2001) red. *From collective bargaining to social partnerships – New roles of the social partners in Europe*, København: The Copenhagen Centre.
- KL (2000): *Forudsætninger for en reform af førtidspensionen*, København: Kommunernes Landsforening (www.kl.dk/210485).
- KL, Social- og Finansministeriet (2000): *Det rummelige arbejdsmarked – Kommuneaftaler juni 2000*, København: Finansministeriet.
- Knill, Christoph og Dirk Lehmkuhl (2003): 'Private actors and the state: Internationalization and changing patterns of governance', *Governance*, **15**(1), 41-63.
- Kongshøj Madsen, Per (1999), *Flexibility, Security and Labour Market Success*, Employment and Training Papers 53, Geneva: ILO.
- Kongshøj Madsen, Per (2003): 'The Danish model of 'Flexicurity': Experiences and lessons to learn, Paper to ETUI Conference: "Flexicurity – Conceptual issues and political implementation in Europe", Brussels, November 7, 2003.
- Kongshøj Madsen, Per (2003): 'Fyrtårn eller slæbejolle? Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den Europæiske beskæftigelsesstrategi', 136-158, Per Kongshøj Madsen og Lisbeth Pedersen, red. *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København: Socialforskningsinstituttet 03:13.
- Kouwenhoven, V. (1993): 'Public-private partnership: A model for the management of public-private cooperation', Jan Kooiman, red. *Modern governance: New government-society interactions*, London: Sage.
- Krogstrup, Hanne Kathrine (2003): *Evalueringsmodeller*, Aarhus: Systime Academic.
- Kruhøffer, Anette og Jan Høgelund (2001): *Virksomhedernes sociale engagement Årbog 2001*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Kyilling, Anne-Birte (1993): *Socialt engagement i danske virksomheder – en pilotundersøgelse*, Aarhus: Formidlingscenter Aarhus (arbejdsrapport juni 1993).
- Kyilling, Anne-Birte, Hans Bach og Morten Kjær (1995): *Virksomhedernes sociale engagement - en interviewundersøgelse i mindre virksomheder*, Formidlingscenter Aarhus.
- Kyilling, Anne-Birte, Hans Bach og Morten Kjær (1996): *Virksomhedernes sociale engagement - initiativer på 70 private virksomheder*, Formidlingscenter Aarhus.
- Kærgaard, Niels (1992): 'Færre ledige – utopi eller virkelighed?' s. 4-10 i *Social Forskning*, Temanummer December 1992.
- Lafarque Pedersen, Lykke (1999): 'Fabrikssamfundet: Frihed – forsørgelse – forretning? Brede Klædefabrik 1880-1930', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, **1**(2), s. 11-34.
- Lane, Jan-Erik (1987): 'Implementation, accountability and trust', s. 527-546 I *European Journal of Political Research*, **15**(5).

- Larsen, Flemming m.fl. (1996): *Implementering af regional arbejdsmarkedspolitik*, Aalborg: CARMA.
- Larsen, Flemming og Henning Jørgensen (2002): 'Labour market policy', kap. 8 i Henning Jørgensen: *Consensus, cooperation and conflict - The policy-making process in Denmark*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Larsen, Flemming, Nicolai Abildgaard, Thomas Bredgaard og Lene Dalsgaard (2001): *Kommunal aktivering – mellem- disciplinering og integration*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsen, Flemming (2004): 'Den beskæftigelsespolitiske opgave i bytte for en kommunalreform?', Jørgen Frode Bakka og Ulrik Horst Pedersen, red. *Hvorhen Danmark? Perspektiver på kommunalreformen*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Larsen, Mona og Hanne Weise (1999): *Virksomhedernes sociale engagement. Årbog 1999*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Lasswell, Harold D. (1936): *Politics: Who gets what, when, how*, Cleveland, Ohio: Meridian Books.
- Lasswell, Harold D. (1941): 'The garrison state and specialists on violence', *The American Journal of Sociology* (Januar 1941). Genoptrykt i Harold D. Lasswell (1970): *The analysis of political behaviour – An empirical approach*, London: Archon Books.
- Lasswell, Harold D. (1951): 'The policy orientation' i D. Lerner og H.D. Lasswell, red. *The policy sciences*, Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- Lasswell, Harold D. (1970): 'The emerging conception of the policy sciences', *Policy Sciences*, **1**, s. 3-14.
- Lester, James P. og Malcolm L. Googin (1998): 'Back to the future: the rediscovery of implementation studies' s. 1-9 i *Policy currents*, **8**(3).
- Levi, Margaret (1997): *Consent, dissent and partisanship*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitt, Theodore (1958): 'The dangers of social responsibility' s. 41-50 i *Harvard Business Review*, September-October 1958.
- Lindblom, Charles E. (1959): 'The science of "muddling through"', *Public Administration Review*, **19**, s. 78-88.
- Lindblom, Charles E. (1965): *The intelligence of democracy*, New York: Free Press.
- Lindblom, Charles E. (1977): *Politics and Markets – The world's political-economic systems*, New York: Basic Books.
- Lindblom, Charles E. (1982): 'The Market as Prison', *The Journal of Politics*, **44**(2), s. 324-336.
- Lindblom, Charles E. og Edward J. Woodhouse (1993): *The policy-making process*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Linder, Stephen H. og B. Guy Peters (1987): 'A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription', *Policy Studies Review*, **6**(3), 459-475.
- Linder, Stephen H. og B. Guy Peters (1998): 'The study of policy instruments: four schools of thought' s. 33-46 i Guy B. Peters og Frans K.M. Van Nispen, red. *Public policy instruments – evaluating the tools of public administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.
- LO (1999): *Ta' Teten I Socialpolitikken – En håndbog*, København: LO (2. udgave).
- LO (2000): *Det rummelige arbejdsmarked*, Strategipapir, 9. maj 2000.
- LO (2001): *Arbejdspladsens samfundsansvar – et debatoplæg*, København: LO.
- LO (2003): *LO's værdigrundlag – vedtaget på LO's ekstraordinære kongres, 8. februar 2003* (www.lo.dk).

- LO/DA (1999): *Fællestemaer for LO og DA I forbindelse med videreudvikling af et mere rummeligt arbejdsmarked*, 03.06.1999.
- LO/DA (2000): *Fælles mål for LO og DA i forbindelse med videreudvikling af den sociale indsats for et mere rummeligt arbejdsmarked*, 28.02.2000.
- LO-Magasinet (1998), Temanummer om Det Rummelige Arbejdsmarked, **1**(2), september 1998.
- Lowi, T.J. (1964): 'American business, public policy, case studies and political theory', *World Politics*, **16**, s. 677-693.
- Lowi, T.J. (1972): 'Four systems of policy politics and choice', *Public Administration Review*, **32**, 298-310.
- Loftager (1995): 'Magt, rationalitet og normativitet' s. 18-34 i *Grus*, Årg. 16, Nr. 45.
- Lukes, S. (1974): *Power: A radical view*, London: MacMillan.
- Lundquist, Lennart (1993): *Det videnskabelige studiet af politik*, Lund: Studentlitteratur.
- Mac, Anita og Jacob Dahl Rendtorff (2001): 'Værdier og socialt ansvar I virksomheder – Fra profitmaksimering til interessemaksimering', s. 69-87 i *Grus*, Nr. 65.
- Majone, Giandomenico (1994): 'The rise of the regulatory state in Europe', *Western European Politics*, **17**(3), s. 77-101.
- Majone, Giandomenico (1997): 'From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance', *Journal of Public Policy*, **17**(2), 139-167.
- Majone, Giandomenico og Aaron Wildavsky (1979): 'Implementation as evolution' kap. 8 i Pressman Jeffrey og Aaron Wildavsky (1984): *Implementation*, University of California Press (1 udg. 1973).
- Matland, Richard E. (1995): 'Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation' s. 145-174 I *Journal of Public Administration Research and Theory*, **5**(2).
- Mayntz, Renate (1983): 'The conditions of effective public policy: A new challenge for policy analysis' s. 123-143 i *Policy and politics*, **11**(2).
- Mazmanian, Daniel A. og Paul A. Sabatier (1981) red.: *Effective policy implementation*, Lexington, Mass: Lexington Books.
- Mazmanian, D. og P. Sabatier (1983): *Implementation and public policy*, Chicago: Scott Foresman and Co.
- McWilliams, Abigail og Donald Siegel (2000): 'Research notes and communications: Corporate social responsibility and financial performance: Correlation or Misspecification?' pp. 603-609 *Strategic Management Journal*, 21.
- McWilliams, Abigail og Donald Siegel (2001): 'Corporate social responsibility: A theory of the firm perspective' pp. 117-127 *The Academy of Management Review*, 26:1.
- Michael, Bryane (2003): 'Corporate social responsibility in international development: An overview and critique', *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, **10**, s. 115-128.
- Miliband, Ralph (1983): *Class Power and State Power – Political Essays*, London: Verso & NLB.
- Mintzberg, Henry (1979): *Structure in fives: Designing effective organizations*, Englewood-Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Mitchell, Neil (1986): 'Corporate Power, Legitimacy, and Social Policy', *The Western Political Quarterly*, **39**(2), s. 197-212.
- Mitchell, Neil (1989): *The Generous Corporation – A Political Analysis of Economic Power*, New Haven & London: Yale University Press.
- Nakamura, R.T. (1987): 'The textbook policy process and implementation research', *Policy Studies Review*, **7**(1), s. 142-154.

- Nicaise, Ides m.fl. (1995): *Labour market programmes for the poor in europe – Pitfalls, dilemmas and how to avoid them*, Aldershot: Avebury.
- Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen, red. (1989): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Nielsen, Peter (2004): *Personale i vidensøkonomien – Innovation, vidensorganisationer og kompetenceudvikling i det nye årtusinde*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag & CARMA.
- Nispen, Frans K.M. Van og Arthur B. Ringeling (1998): 'On instruments and instrumentality: A critical assessment' s. 204-218 i Guy B. Peters og Frans K.M. Van Nispen, red. *Public policy instruments – evaluating the tools of public administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Nørby udvalget (2001): *Nørby udvalget rapport om Corporate Governance i Danmark – Anbefalinger om god selskabsledelse I Danmark*, København: Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997): *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Aarhus: Politica (Ph.D.-serie).
- Oddvar Eriksen, Erik (1993): *Grenser for staten – Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter*, Oslo: Universitetsforlaget.
- OECD (1994): *The OECD Jobs Study*, Paris: OECD.
- OECD (1997): *Employment Outlook 1997*, Paris: OECD.
- OECD (1999): *Employment Outlook 1999*, Paris: OECD.
- Offerdal, Audun (2000): 'Iverksettingsteori – Resultatene bliver sjelden som planlagt, og det kan være en fordel', s. 257-283, Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red. *Det kommunale laboratorium – Teoretiske perspektiver på lokal politik og organisering*, Bergen: Fakkbokforlaget.
- Olesen, Aase (1993): 'Er velfærdsstaten for bred?' s. 8-9 i *Social Forskning*, Nr. 4, 1993.
- Olesen, Søren Peter (2001): 'Handlingsplanssamtaler - En hånd mod de arbejdsløse eller konstruktivt samspil med systemet', s. 7-29 i *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Årg. 3, Nr. 3.
- Olsen, Johan P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Olson, Mancur (1971): *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- O'Toole, Lawrence J. Jr. (1986): 'Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field', *Journal of Public Policy*, 6(2), s. 181-210.
- O'Toole, Lawrence J. Jr. (2000): 'Research on policy implementation: Assessment and prospects', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), s. 263-288.
- Ougaard, Morten og Michael Elgaard Nielsen (2002): 'Beyond moralizing: Agendas and enquiries in corporate social responsibility', Arbejdspapir, Institut for Interkulturel Kommunikation og Ledelse, Handelshøjskolen København.
- Palumbo, Dennis J. og Donald J. Calista (1990) red. *Implementation and the policy process – Opening up the black box*, New York: Greenwood Press.
- Parsons, Wayne (1995): *Public policy - An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Peck, Jamie (1996): *Workplace - The social regulation of labour markets*, New York: Guilford Press.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare States*, New York: Guilford Press.
- Pedersen, Lisbeth og Anders Rosdahl (1999): *På kanten af arbejdsmarkedet – marginalisering og aktivering*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Pedersen, Mogens N. (1977): 'Om den rette brug af historiske materialer I statskundskaben: Nogle didaktiske overvejelser', s. 235-273, *Festskrift til professor, dr. phil. Erik Rasmussen 20. april 1977*, Aarhus: Politica.

- Pedersen, Ove Kaj, Niels Åkerstrøm Andersen og Peter Kjær (1992): 'Private policies and the Autonomy of Enterprise: Danish Local and National Industrial Policy', *Journal of Economic Issues*, **26**(4), s. 1117-1145.
- Pedersen, Ove Kaj, Niels Åkerstrøm Andersen, Peter Kjær og John Elberg (1992): *Privat politik – Projekt forhandlingsøkonomi*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, Ove Kaj (1995). 'Problemets anatomi – Eller problemet, der er et problem', *Tendens*, **7**(1), 10-22.
- Peters, Guy B og Frank K.M. Van Nispen (1998), red. *Public policy instruments - Evaluating the tools of public administration*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional theory in political science – the 'new institutionalism'*, London & New York: Pinter.
- Pfeffer, Jeffrey og Gerald R. Salancik (1989): *The external control of organizations – A resource dependence perspective*, New York: Harper & Row.
- Pfeffer, Jeffrey (1981): 'Understanding the role of power in decision making', s. 1-32 fra *Power in Organizations*, Marshfield, Mass: Pitman Publishing (genoptrykt i Jay M. Shafritz og J. Seven Ott (2001), red: *Classics of Organization Theory*, Hartcourt College Publishers.
- Pierson, Paul (1994): *Dismantling the welfare state – Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pikkala, Sari (2000): 'Kontigenssteori – fange av eller tilpassing til omgivelsene?', kapitel 9 I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose, red.: *Det kommunale laboratorium – teoretiske perspektiver på local politik og organisering*, Oslo: Fagbokforlaget.
- Pressman, Jeffrey og Aaron Wildavsky (1973): *Implementation*, University of California Press.
- Preston, Lee E. og James E. Post (1975): *Private management and public policy – the principle of public responsibility*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Ragin, Charles C. (1992): 'Introduction: Cases of "what is a case"', s. 1-19, Charles C. Ragin og Howard S. Becker, red. *What is a case – Exploring the foundations of Social Inquiry*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rasmussen, Erik (1996) red.: *Den politiske virksomhed – Erhvervslivets svar på den politiske forbruger og på nye markedsvilkår*, København: Mandag Morgen, Strategisk forum.
- Reichstein, Toke og Anker Lund Vinding (2003): Documentation of the IDA-DISKO Database, Aalborg University: IKE Group (www.business.auc.dk/~tr)
- Regeringen (1999): *Danmark som foregangsland - Arbejde og service*, København: Finansministeriet.
- Regeringen (2000a): *Debatoplæg om det rummelige arbejdsmarked*, København: Finansministeriet (maj 2000).
- Regeringen (2000b): *Hvad sagde de? Høringer og borgerundersøgelse 2000*, København: Finansministeriet (oktober 2000).
- Regeringen (2002): *Flere i arbejde - et debatoplæg*, København: Beskæftigelsesministeriet.
- Regeringen (2003): *Hvad gør vi ved sygefraværet? – Et debatoplæg*, København: Regeringen.
- Regeringen (2004): *Det nye Danmark – En enkel offentlig sektor tæt på borgeren*, København: Schultz Information (www.detnyedanmark.dk)
- Rocheft, David A. og Roger W. Cobb (1994), red: *The Politics of Problemdefinition – Shaping the Policy Agenda*, Kansa: University Press of Kansas.
- Rogowski, Ralf og Günther Schmid (1997): *Reflexive deregulation – International experiences and proposals for labour market reform*, Berlin: WZB discussion paper FS I 97 – 206a.
- Rosdahl, Anders (2001): *The policy to promote social responsibility of enterprises in Denmark*, København: Socialforskningsinstituttet, Arbejdspapir.

- Rosdahl, Anders og Hans Uldall-Poulsen (2003): *Lederne og det sociale engagement*, København: Socialforskningsinstituttet. 03:05.
- Ross, George (1995): 'Assessing the Delors era and social policy', s. 359-387, Stephan Leibfried og Paul Pierson, red. *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman og Mark W. Lipsey (1999): *Evaluation – A systematic approach*, London: Sage Publication (6. udgave).
- Rothstein, Bo (1994): *Vad bör staten göra?*, Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (1998): *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo og Jonas Bergström (1999): *Korporatismens fall - och den svenska modellens kris*, Stockholm: SNS Förlag.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Sabatier, Paul A. (1986): 'Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis' s. 21-48 I *Journal of Public Policy*, 6.
- Sabatier, Paul A. og Hank C. Jenkins-Smith (1993) red.: *Policy change and learning*, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. og Hank C. Jenkins-Smith (1999): The advocacy coalition framework: An assessment, s. 117-169 i Paul A. Sabatier, red: *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2003): 'Corporate citizenship and transformed modes of global governance – Regulations in the making among transnational business, NGOs, IGOs and states', paper for the Scandinavian Academy of Management Conference, 13-16 August 2003, Reykjavik. Iceland, Track: Corporate Social Responsibility.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games real actors play – Actor-centered institutionalism in policy research*, Oxford: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. og Vivien A. Schmidt (2000): *Welfare and work in the open economy*, Vol. 1 og Vol. 2, Oxford: Oxford University Press.
- Schattschneider, E.E. (1960): *The semisovereign people – A realist's view of democracy in America*, Hinsdale, Ill.: The Dryden Press.
- Scheirer, Mary Ann og James Griffith (1990): 'Studying micro-implementation empirically: Lessons and dilemmas' s. 163-181 I Dennis J. Palumbo og Donald J. Calista, red. *Implementation and the policy process – Opening up the black box*, New York: Greenwood Press.
- Schelling, Thomas C. (1963): *The strategy of conflict*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press. (1. udg. 1960).
- Schelling, Thomas C. (1974): 'Command and Control', s. 79-109, James W. McKie, red. *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Schneider, Anne og Helen Ingram (1993): 'Social construction of target populations: Implications for politics and policy' s. 334-347 I *American Political Science Review*, 87(2).
- Schmid, Günther (1995): 'Is full employment still possible? Transitional labour market as a new strategy for labour market policy' s. 429-456 i *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 16.
- Schmid (1996): 'Process evaluation: Policy formation and implementation' kap. 7 Schmid, Günther, Jacqueline O'Reilly og Klaus Schömann, red: *International handbook of labour market policy and evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, Günther, Jacqueline O'Reilly og Klaus Schömann (1996): 'Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction', kap. 1, Schmid, Günther,

- Jacqueline O'Reilly og Klaus Schömann, red: *International handbook of labour market policy and evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, Günther og Bernard Gazier (2002): *The dynamics of full employment - Social integration through transitional labour market*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schömann, Isabelle (2004): 'Corporate social responsibility – threat or opportunity for the social dialogue', Brussels: ETUI Yearbook 2003-2004 (under udgivelse).
- Schön, Donald A. og Martin Rein (1994): *Frame reflexion: Towards the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.
- Segal, Jean-Pierre, André Sobczak, Claude-Emmanuel Triomphe (2002): *Corporate social responsibility and working conditions*, Final Report for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Université Européenne du Travail, Paris.
- SER (2001): *Corporate Social Responsibility – A Dutch Approach*, Sociaal-Economische Raad: Royal Van Gorchum.
- Sethi, S. Prakash (1975): 'Dimensions of corporate social performance: An analytical framework', *California Management Review*, **17**(3), 58-64.
- SFI (2002): *Danske arbejdspladser – plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed*, København: Socialforskningsinstituttet, 02:6.
- Simon, Herbert A. (1945): *Administrative behaviour*, New York: Free Press.
- Simon, Herbert A. (1955): 'A behavioural model of rational choice', *The Quarterly Journal of Economics*, **69**(1), 99-118.
- Simon, Herbert A. (1957): *Models of man: Social and rational*, New York: John Wiley.
- Simon, Herbert A. (1959): 'Theories of decision-making in economics and behavioural science', *The American Economic Review*, **49**(3), 253-283.
- Simon, Herbert A. (1960): *The new science of management decision*, Englewood-Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Skov Christensen, Hans (1996): 'Virksomhedernes sociale ansvar' s. 31-35 I *Social Forskning*, Nr. 4, 1996.
- Smith, Nina (1998) red. *Arbejde, incitament og ledighed*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag & Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Smith, Nina (2003): 'De hårdtarbejdende og stressede danskere?', s. 38-70, Nina Smith m.fl., *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft – Arbejdsliv i Danmark i det nye årtusind*, København: Spektrum & Rockwoolfondens Forskningsenhed.
- Sobczak, André (2003): *Codes of conduct in global supply chains: A new regulation model for labour relations*, Invited paper for the 13th IIRA World Congress, Freie Universität, Berlin, 8-12. September 2003.
- Socialministeriet (1991): *Erhvervslivets og arbejdsmarkedets sociale engagement – status og perspektiver*, Socialministeriet: Notat fra Erhvervsgruppen i Socialministeriet Udviklingskontor.
- Socialministeriet (1999): *Nyhedsmagasinet – Virksomhedernes sociale medansvar*, København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2000a): *Det angår os alle - Status år 2000 for kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar*, København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2000b): *Socialpolitik som investering – Socialpolitisk redegørelse 2000*, København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2001): *Danmarks nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse - NAPinl 2001/2003*, København: Socialministeriet.
- Socialkommissionen (1993): *Socialkommissionens samlede forslag*, København: Socialkommissionen.

- Socialkommissionen (1993): *Arbejde og velfærd – Forslag til en ydelses- og aktiveringsreform for midtergruppen*, København: Socialkommissionen.
- Stamhus, Jørgen (2002): *Løndannelse – mellem marked og institutioner*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Steinmo, S.K. Thelen og F. Longstreth (1992): *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stigler, George J. (1971): 'The theory of economic regulation', *The Bell Journal of Economics and Management Science*, **2**(1), 3-21.
- Stone, Deborah A. (1989): 'Causal stories and the formation of policy agendas' s. 281-300 I *Political science quarterly*, **104**(2).
- Stone, Deborah (1997): *Policy paradox: The art of political decision making*, New York: W.W. Norton & Company.
- Thatcher, Mark (2002): 'Analysing regulatory reform in Europe' s. 859-872 I *Journal of European Public Policy*, **9**(6).
- Thaulow, Ivan (1996): 'Medarbejderne og de andre – om virksomhedernes sociale engagement' s. 46-49 I *Social Forskning*, Nr. 4, 1996.
- Thomsen, Steen, Torben Pedersen og Jesper Strandskov (2002): *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*, Aarhus: Magtudredningen.
- Thorgrimson, Finn (1996): 'Arbejdsmarkedet og de svage – er der plads og på hvilke vilkår?' s. 36-39 I *Social Forskning*, Nr. 4, 1996.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen. Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003): *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra magtudredningen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, Magtudredningen.
- Torfin, Jacob (1995): 'Forhandlingsøkonomi, ny-institutionalisme og diskursanalyse: Mod en teoretisk syntese', *Grus*, (47), 99-113.
- Torfin, Jacob (1999), "Welfare with workfare: recent reforms of the Danish welfare state" *Journal of European Social Policy* 9(1): 5-28.
- Torfin, Jacob (2000), *Towards A Schumpeterian Workfare Postnational Regime? A framework for analysing the changing face of Danish labour market policy*, Working paper no. 4, Aalborg: CARMA.
- Torfin, Jacob (2004): *Det stille sporskifte i velfærdsstaten – en diskursteoretisk beslutningsprocesanalyse*, Aarhus: Magtudredningen.
- Torgerson, Douglas (1985): 'Contextual orientation in policy analysis: The contribution of Harold D. Lasswell', *Policy sciences*, **18**, 240-261.
- UCBV (2000): *Overenskomsterne sociale kapitler*, København: UdviklingsCenter for beskæftigelse på særlige vilkår.
- Udredningsudvalget (1992): *Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, København: Udredningsudvalget Sekretariatet.
- Van Meter, D. og C.E. Van Horn (1975). 'The policy implementation process: A conceptual framework', *Administration and Society*, **6**(4): 445-488.
- Vedung, Evert (1998a): *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur (2. udgave, 1 udgave 1991).
- Vedung, Evert (1998b): 'Policy instruments: Typologies and theories' s. 21-59 i Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung, red. *Carrots, sticks and sermons – Policy instruments and their evaluation*, London: Transaction Publishers
- Vedung, Evert og Frans C.J. van der Doelen (1998): 'The sermon: Information programs in the public policy process – Choice, effects and evaluation' s. 103-129 I Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung, red. *Carrots, sticks and sermons – Policy instruments and their evaluation*, London: Transaction Publishers.

- Velfærdskommissionen (1995): *Velstand og velfærd – anbefalinger som sigtet mod fremtidens udfordringer*, København: Kommissionen om fremtidens beskæftigelses- og erhvervsmuligheder.
- Vilsted, Petter (2003): 'Room for governments within CSR? Public roles and considerations', paper for the Scandinavian Academy of Management Conference, Reykjavik, Iceland, 13-16. August 2003, Track: Corporate Social Responsibility.
- Vogel, David (1983): 'The Power of business in America: A Re-Appraisal', *British Journal of Political Science*, **13**(1), s. 19-43.
- Vogel, David (1987): 'The New Political Science of Corporate Power', *The Public Interest*, **87**, s.63-79.
- Vogel, David (1996): *Kindred Strangers – The Uneasy Relationship between Politics and Business in America*, Pinceton, N.J: Princeton University Press.
- Weber, Max (1930): *The protestant ethic and the spirit of capitalism*, London: Allen and Unwin.
- Weidenbaum, Murray L. (1980): 'Public Policy: No Longer a Spectator Sport for Business', *Journal of Business Strategy*, **1**(1), s. 46-53.
- Westergård-Nielsen, Niels (1999): 'Virksomhedernes sociale ansvar', *Tidsskrift for Arbejdsliv*, **1**(2), s. 45-55.
- Wettenhall, Roger (2003): 'The rhetoric and reality of public-private partnerships', *Public Organization Review*, **3**, 77-107.
- Wildavsky, Aaron (1979): *Speaking thruth to power – The art and craft of policy analysis*, London: Transaction Publishers (5. udgave 1996).
- Williamson, Oliver (1964): *The economics of discretionary behaviour*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Wilson, James Q. (1974): 'The Politics of Regulation', s. 135-169, James W. McKie, red. *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Wilson, Graham K. (1990): *Business and politics – A comparative introduction*, London: MacMillan.
- Wilthagen, Ton (1998): *Flexicurity: A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlin: WZB discussion paper FS I 98-20X.
- Wilthagen, Ton, Frank Tros og Harm von Lieshout (2003): 'Towards "flexicurity"? Balancing flexibility and security in EU member states', invited paper for the 13th IIRA World Congress, Berlin, September 8-12, 2003.
- Winter, Søren (1990): 'Integrating implementation research' s. 19-39 i Dennis J. Palumbo og Donald J. Calista, red. *Implementation and the policy process – Opening up the black box*, New York: Greenwood Press.
- Winter, Søren (1991): 'Udviklingen i beslutningsteori: En introduktion' s. 357-374 i *Politica*, Årg. 23, Nr. 4.
- Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*, Aarhus: Systime.
- Wood, Donna (1986): *Strategic uses of public policy: Business and government in the progressive era*, Boston: Pitman.
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research – Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, London: Sage Publications.
- Zamagni. Stefano (1987): *Microeconomic theory – An introduction*, Oxford: Basil Blackwell.

Avisartikler m.v.

- AE-Nyt (1999): 'Temanummer: Veje til færre på førtidspension', København: Nyhedsbrev fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Aktuelt (17. december 1997): "Plads til de svage" (side 9).
- Aktuelt (22. august 2000): "Forhandlinger: Skulder ved skulder" (1 sektion, side 9).
- Aktuelt (12. oktober 2000): "Kollision: LO raser over regeringsnotat" (1. sektion, side 5).
- Arbejdsmarkedspolitisk Agenda (4 Februar 1999): "Et udelt arbejdsmarked må være målet" (Leder af Jørn Neergaard Larsen)
- Arbejdsmarkedspolitisk Agenda (28 September 2000): "Regeringen må spille med åbne kort" (Leder af Jørn Neergaard Larsen)
- Børsen (21. November 2002): "Frivillighed skal bære det sociale engagement" (af DA formand Niels Fog).
- Information (16 februar 2000): "Virksomhederne hjælper først deres egne folk"
- Jyllandsposten (28. september 2000): "Penge og love skaber ingen rummelighed" (Erhverv og Økonomi, side 2).
- Jyllandsposten (7 september 2002): "Virksomheder skal løfte det sociale ansvar".
- Jyllandsposten (5 september 2002): "Socialt ansvar på EU's dagsorden i Skagen".
- Nyhedsmagasinet (1999): "Nyhedsmagasin om det rummelige arbejdsmarked", København: Socialministeriet.
- Politiken (10 januar 1994): "Kronik: Det sociale ansvar" (af Karen Jespersen).
- Politiken (9. december 2000): "LO raser over pensionsreform" (1. sektion, side 1).
- Ugebrevet Mandag Morgen: "Firepartskrig om det rummelige arbejdsmarked", Nr. 36, 16. oktober 2000 (af Jasper Steen Winkel).